



Justicia

Memorias del encuentro de Semilleros de Investigación Diálogos en territorios de paz: reflexiones de la justicia transicional





Introducción

El encuentro de Semilleros de Investigación Diálogos en territorios de paz: reflexiones de la justicia transicional se realizó el 28 de noviembre de 2025 en Cúcuta (Norte de Santander). Este fue organizado por el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Universidad Nacional de Colombia¹, en el marco del Convenio 674-2025 (Línea 2 de la estrategia Justicia en Territorio para la Paz Total: Educación para la Paz) y reunió perspectivas de la teoría jurídica, la práctica institucional y la vivencia comunitaria. Las ponencias se agruparon en tres ejes: i) sanciones propias y condiciones de implementación en el marco de los TOAR; ii) la JEP y reflexiones desde el Catatumbo; y iii) construcción de paz y justicia restaurativa.

Se socializaron nueve (9) ponencias por parte de representantes de semilleros universitarios y asociaciones comunitarias. El informe del convenio evidenció, entre otros aspectos, cómo los Trabajos, Obras y Actividades con contenido Restaurador-Reparador (TOAR) se fortalecen cuando se articulan con saberes propios e iniciativas locales (por ejemplo, experiencias del norte del Cauca, Caldas, Boyacá y Tolima) y cómo pueden incorporarse a instrumentos de planificación, como los planes de ordenamiento territorial (POT). En conjunto, el encuentro reafirmó la importancia de incluir los enfoques diferenciales y territoriales en la implementación del Acuerdo de Paz, especialmente allí donde la violencia mutó tras el 2016.

Participación en cifras

- Del total de las ponencias, **77,7%** fueron presentadas por estudiantes universitarios y el **22,3%** por organizaciones de la sociedad civil (ver Gráfico 1).
- El **55,5%** de los trabajos provienen de entornos rurales y el **45,5%** desde zonas urbanas (ver Gráfico 2).
- El **65%** de las ponencias fueron presentadas por mujeres (ver Gráfico 3).
- En el evento participaron **7 Comités Locales de Justicia (CLJ)** de distintas zonas del país (Gráfico 4).
- La participación simultánea de jóvenes, expertos y los Comités Locales de Justicia (CLJ) permitió la **construcción de un diálogo intergeneracional**.

¹ La Universidad Nacional de Colombia, en el marco del Convenio 674-2025, fue la institución a cargo de la organización y logística del encuentro. Desde allí se conformó un Comité Evaluador que abrió la convocatoria y gestionó la recepción y tratamiento de ponencias presentadas.

Gráfico 1. Perfiles de los investigadores.

Fuente: elaboración propia.

PERFIL DE LOS INVESTIGADORES

Semilleros de investigación de universidades y de organizaciones sociales

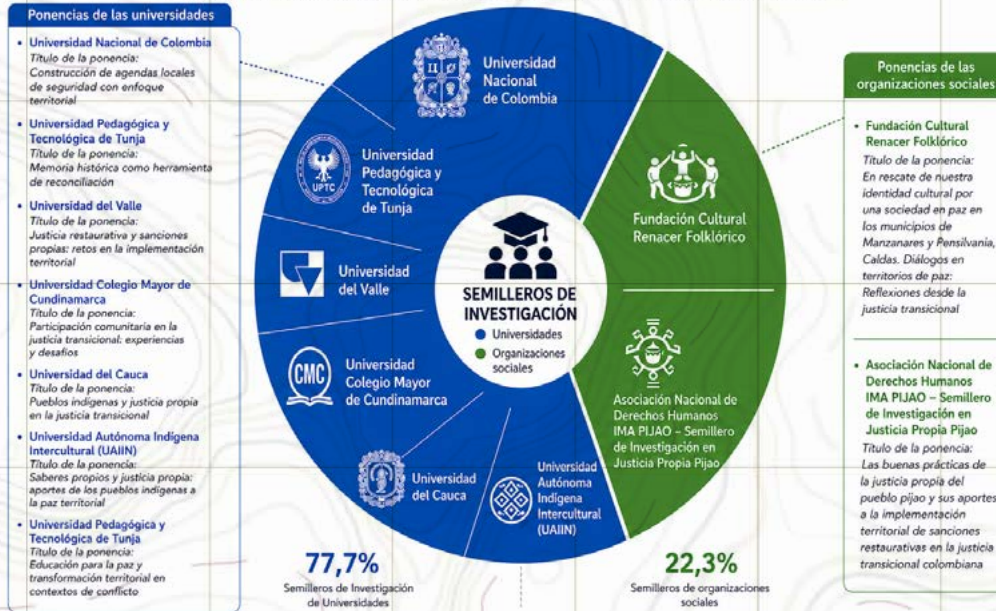


Gráfico 2. Diversidad geográfica de las participaciones.

Fuente: elaboración propia.

DIVERSIDAD GEOGRÁFICA

Distribución porcentual de las ponencias según su procedencia territorial

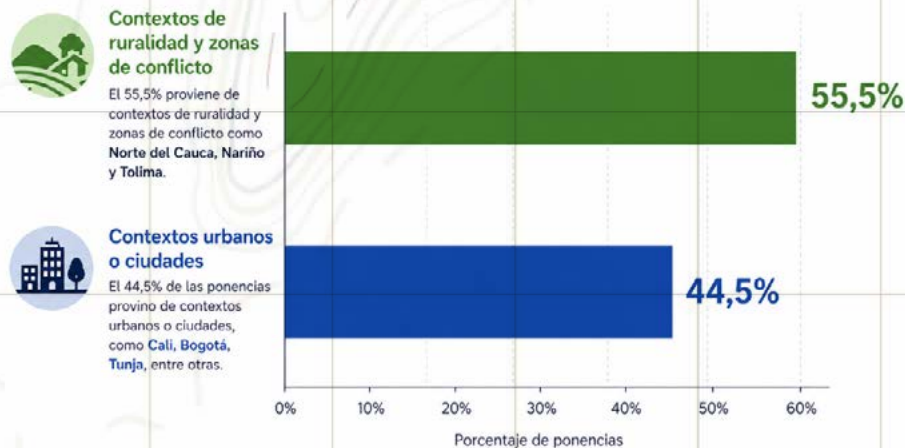


Gráfico 3. Distribución porcentual de las ponencias según género.

Fuente: elaboración propia.

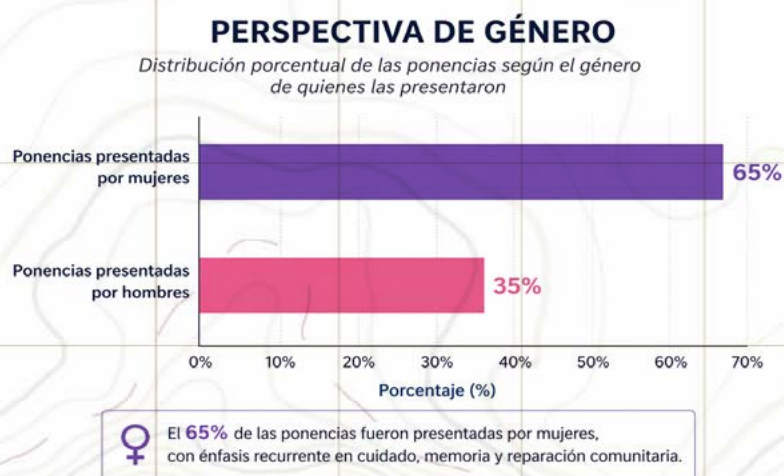


Gráfico 4. Participantes de Comités Locales de Justicia.

Fuente: elaboración propia.



Gráfico 5. Diálogo intergeneracional.

Fuente: elaboración propia.



Principales hallazgos y prospectivas para el diálogo pluralista

El encuentro dejó un balance claro: la justicia transicional restaurativa debe construirse desde los territorios y mediante un diálogo igualitario entre las comunidades, las instituciones y la academia. Por ende, este modelo de justicia gana efectividad y legitimidad cuando incorpora el pluralismo jurídico²; es decir, cuando reconoce la coexistencia de sistemas estatales, comunitarios, indígenas y crea condiciones reales para su articulación.

En el encuentro, este enfoque se hizo visible de las siguientes formas:

- Diálogo entre justicia estatal y justicia comunitaria: la interacción entre Ministerio, academia, CLJ y comunidades evidenció un diálogo horizontal entre saber jurídico formal y las prácticas territoriales.
- Reconocimiento de prácticas de justicia propia en los territorios: experiencias del norte del Cau-

² El pluralismo jurídico encuentra sustento constitucional en la medida en que reconoce la coexistencia de diversos sistemas normativos dentro de un mismo Estado, especialmente aquellos propios de comunidades indígenas y grupos étnicos. En Colombia, la Constitución Política de 1991 legitima este principio al consagrar, desde su artículo 1, que Colombia es un Estado social de derecho fundado, entre otros valores, en el pluralismo, lo cual implica el reconocimiento de la diversidad normativa y cultural. Asimismo, el respeto por la diversidad étnica y cultural (art. 7) y el otorgamiento de funciones jurisdiccionales a las autoridades indígenas dentro de su ámbito territorial (art. 246), siempre que no sean contrarias a la Constitución y las leyes, refuerzan este marco. Este reconocimiento exige una armonización entre el ordenamiento jurídico estatal y los sistemas jurídicos propios, garantizando tanto la unidad del Estado como la protección de la diversidad cultural, que reconoce la diversidad étnica y cultural de la Nación (art. 7), marco desarrollado jurisprudencialmente por la Corte Constitucional de Colombia, que ha reiterado la validez del pluralismo jurídico como expresión del Estado social de derecho y del reconocimiento de sistemas normativos propios. (Sentencia T-349 de 1996, Sentencia SU-510 de 1998, Sentencia T-552 de 2003).



ca mostraron reparaciones que nacen “desde abajo” (mingas, cuidado, búsqueda de desaparecidos), con liderazgo destacado de mujeres.

- Articulación entre los TOAR y procesos organizativos locales: varias ponencias insistieron en que las sanciones restaurativas se deben diseñar atendiendo a los procesos preexistentes y se deben integrar a la planeación local para asegurar su apropiación comunitaria.
- Construcción de justicia desde la experiencia territorial: el análisis del Catatumbo y la frontera ubicó el contexto geográfico como punto de partida para soluciones jurídicas situadas.
- Uso de la memoria, el arte y la palabra como formas de justicia: se resaltaron pedagogías de memoria y reparación simbólica que amplían la justicia más allá de su dimensión sancionatoria y retributiva.
- Enfoque de género y “epistemologías del cuidado”: tanto por la participación de mujeres como por los contenidos del encuentro, el cuidado apareció como clave para reparar, reconciliar y sostener la no repetición.

Retos y recomendaciones

- Actualizar periódicamente, por municipio, el análisis de condiciones de seguridad como requisito para implementar sanciones propias y TOAR, reduciendo riesgos para víctimas, comparecientes y operadores.
- Incorporar la memoria colectiva como componente estructural de la reparación, con acciones pedagógicas, culturales y comunitarias que fortalezcan el tejido social.
- Diseñar pedagogías sobre la memoria y el Acuerdo de Paz orientadas a la desestigmatización de firmantes y territorios, al reconocimiento social y a la no repetición.
- Clarificar y socializar rutas de atención para hechos victimizantes relacionados con el conflicto armado posteriores a 2016, definiendo competencias, articulación y canales de acceso para víctimas y comunidades.
- Fortalecer, de manera sostenida, la articulación interinstitucional (niveles local, departamental y nacional) para evitar duplicidades, cerrar vacíos de atención y optimizar respuestas.

Ponencias ganadoras

Con nueve (9) ponencias seleccionadas bajo criterios de pertinencia temática, rigor académico, coherencia y cohesión de sus contenidos, acudieron al encuentro representantes de semilleros de investigación de universidades y asociaciones comunitarias. De estas, se escogieron las dos (2) más destacadas para publicarse en el presente documento:

- “Prácticas restaurativas comunitarias y epistemologías del cuidado”, desde la Universidad del Cauca.
- “Ordenamiento territorial restaurativo: propuesta metodológica para integrar los TOAR en la planificación municipal de Tunja”, desde la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC).

Las ideas y reflexiones expuestas en los siguientes textos no representan la postura de la Dirección de Justicia Transicional o del Ministerio de Justicia y del Derecho. Como fueron seleccionadas como las ponencias ganadoras del encuentro de Semilleros de Investigación Diálogos en territorios de paz: reflexiones de la justicia transicional, su publicación se realiza en atención al compromiso adquirido con las universidades participantes.

Prácticas restaurativas comunitarias y epistemologías del cuidado:

Aportes de la investigación Raíces de Cambio: Mujeres y Paz Territorial en el norte del Cauca al debate sobre los límites y la adaptación territorial de los TOAR



Autora:
Paula Sofía Mosquera Rodríguez³

³ Abogada, Universidad del Cauca. Estudios de Especialización en Gobierno y Políticas Públicas (Universidad del Cauca). Estudios de Especialización en Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Justicia Transicional (Universidad de La Sabana). Nota aclaratoria: Aunque la ponencia aparece firmada únicamente por mí, es fundamental dejar explícito que la investigación de base es colectiva y fue realizada por Laura Alexandra Castaño Toledo, María Lucía Trujillo Victoria, quienes se desempeñan como investigadoras y antropólogas de la Universidad del Cauca y mi persona en el marco del proyecto Raíces de Cambio, Mujeres y Paz Territorial en el Norte del Cauca. Se reconoce formalmente la coautoría investigativa y el proceso conjunto de elaboración etnográfica y analítica.

1. Introducción

En el norte del Cauca, el lenguaje oficial del “posacuerdo” convive con la experiencia cotidiana de una guerra que no termina. Para las comunidades, el conflicto no se clausuró con la firma del Acuerdo Final de 2016: mutó en sus actores, sus lenguajes y sus formas de control territorial. Las mujeres que habitan estos espacios organizan mingas, buscan a sus muertos, acuerdan protocolos de cuidado, envían cartas a los actores armados y al gobierno, y discuten, con una claridad contundente, qué significa hablar de paz en un territorio donde los muertos siguen siendo una estadística semanal y no un recuerdo lejano.

La investigación *Raíces de Cambio: Mujeres y Paz Territorial en el norte del Cauca*, desarrollada entre mayo y noviembre de 2025 por Laura Alexandra Castaño Toledo, María Lucía Trujillo Victoria y mi persona, adscritas al Semillero Taller de Etnografía de la Universidad del Cauca, en articulación con el proceso Conspirando por la Paz, se inscribe en este contexto. El estudio no nació como una evaluación de los Trabajos, Obras y Actividades con contenido Reparador–Restaurador (TOAR), ni como un seguimiento del régimen de condicionalidad de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). La pregunta inicial fue eminentemente etnográfica: cómo construyen paz las mujeres afrodescendientes, indígenas, campesinas, firmantes del Acuerdo de Paz y las personas sexo-género disidentes en un territorio atravesado por una guerra prolongada.

Sin embargo, los hallazgos de campo terminaron interpelando directamente al ordenamiento jurídico nacional e internacional. Al contrastar las prácticas restaurativas y de cuidado que sostienen la vida en el norte del Cauca con el diseño institucional de los TOAR, se hizo evidente un desajuste profundo pues, las condiciones de posibilidad que la normativa presume para implementar medidas de justicia restaurativa no existen en este territorio. El giro analítico fue inevitable, ya no bastaba con describir las prácticas comunitarias; había que interrogar, desde el derecho y la antropología, qué ocurre cuando un mecanismo institucional como los TOAR aterrizan en un escenario de conflicto persistente⁴, violencia estructural y sistemas jurídicos propios.

2. Planteamiento del problema

Aunque el Acuerdo Final creó mecanismos restaurativos como los TOAR, orientados a reparar a las víctimas y reconstruir el tejido social, su diseño presupone condiciones de seguridad, institucionalidad y participación que no corresponden a la realidad del norte del Cauca. Allí donde la guerra continúa, donde los liderazgos comunitarios son perseguidos y donde las instituciones operan bajo lógicas centralizadas, los TOAR enfrentan dilemas de legitimidad y eficacia.

Este desajuste abre un problema mayor: ¿cómo puede la justicia restaurativa institucional operar en territorios donde existen sistemas vivos de reparación, cuidado y justicia comunitaria sostenidos por mujeres que llevan décadas enfrentando la guerra?

⁴ Revisar “La guerra no es una balacera” (Corporación Ensayos, 2021). El texto constituye uno de los análisis más relevantes sobre la transformación y la persistencia del conflicto en el norte del Cauca, al mostrar que la guerra no puede entenderse solo como enfrentamiento armado, sino como una estructura que permea la vida cotidiana, las economías locales y las relaciones sociales. Su aporte central radica en evidenciar cómo las comunidades, lejos de ser víctimas pasivas, desarrollan mecanismos propios de regulación, control territorial y resistencia frente a la violencia prolongada.

3. Objeto de estudio

El objeto de esta ponencia es analizar la manera en que las prácticas de cuidado, búsqueda, memoria y articulación política desarrolladas por las mujeres del norte del Cauca permiten repensar los fundamentos de la justicia restaurativa estatal y sus límites, particularmente en relación con los TOAR.

No se trata de evaluar técnicamente los TOAR, sino de mostrar cómo las comunidades ya producen restauración y orden social mediante prácticas políticas y afectivas que el Estado no ha reconocido.



4. Objetivos

4.1 Objetivo general:

Analizar cómo las prácticas comunitarias de las mujeres del norte del Cauca desbordan, tensionan y reorientan el alcance de los TOAR como instrumento de justicia restaurativa.

4.2 Objetivos específicos:

- Describir las prácticas etnográficas de cuidado, diálogo humanitario, búsqueda y memoria desarrolladas por Conspirando por la Paz.
- Examinar los fundamentos teóricos que permiten comprender estas prácticas como contra-biopolíticas del cuidado.
- Analizar los límites del modelo estatal de justicia restaurativa y su incapacidad para operar en contextos de guerra persistente.
- Proponer un marco de justicia restaurativa situada que reconozca los sistemas comunitarios existentes.

La pregunta que organiza esta ponencia es, por tanto, doblemente situada: ¿qué pasa cuando un instrumento de justicia restaurativa, pensado para contextos de transición, se confronta con un territorio donde la guerra sigue siendo el horizonte cotidiano, y donde las comunidades ya operan sistemas vivos de restauración y cuidado?

Para responderla, el texto se organiza en seis bloques: (i) un marco metodológico que da cuenta de la apuesta etnográfica y jurídica; (ii) una contextualización territorial y política del norte del Cauca; (iii) un marco teórico anclado en la biopolítica, la colonialidad del género y los feminismos negros y comunitarios; (iv) la descripción de las prácticas restaurativas comunitarias y las epistemologías del cuidado identificadas en el campo; (v) el análisis del diseño normativo de los TOAR y las tensiones que emergen al confrontarlo con el territorio; (vi) propuestas de transformación jurídica y política, acompañadas por el cierre con la narración de “La India”, firmante del Acuerdo de Paz, cuya voz encarna las contradicciones éticas y materiales de la restauración en contextos de guerra persistente.

5. Marco metodológico: una investigación situada entre campo y derecho

La investigación adoptó un enfoque metodológico mixto, con un claro predominio cualitativo y una articulación sistemática entre trabajo de campo y únicamente para efectos de esta ponencia un análisis jurídico–documental.

5.1 Etnografía situada y acompañamiento prolongado

El trabajo de campo se desarrolló entre mayo y noviembre de 2025 en Santander de Quilichao, Toribío, Caloto y con lideresas de Corinto, Puerto Tejada y zonas rurales de Suárez y Buenos Aires. El vínculo no se limitó a visitas puntuales: se inscribió en un proceso de acompañamiento iniciado en 2023 con Conspirando por la Paz, a través de festivales por la vida, procesos formativos y espacios de reflexión compartidos.

Inspiradas en los planteamientos de Donna Haraway sobre los “saberes situados”⁵, el equipo asumió que todo conocimiento emerge desde cuerpos y posiciones específicas, atravesadas por el género, la raza, la clase y el territorio (Haraway, 1988-1995). En consecuencia, las entrevistas, los círculos de escucha, los talleres de formación en interlocución política y acciones humanitarias no se trataron como meras fuentes de “datos”, sino como espacios de co–producción de conocimiento, donde la palabra compartida se convirtió en forma de acción política.

5.2 Perspectiva interseccional y feminismo negro comunitario

La lectura del territorio se ancló en una perspectiva interseccional que reconoce que la violencia no opera de manera homogénea, sino que se encarna en cuerpos feminizados, racializados, empobrecidos

⁵ Frente a esa epistemología dominante, propone los saberes situados, una perspectiva que reconoce que todo conocimiento está encarnado y mediado por las posiciones históricas, materiales y afectivas de quien observa. La objetividad, desde esta mirada, no se define por la distancia, sino por la responsabilidad con el lugar desde donde se habla. Aplicado al norte del Cauca, este concepto permite comprender que el saber que producen las mujeres no es anecdótico ni empírico, sino una forma de objetividad situada, que surge del cuerpo, del duelo y del cuidado como prácticas de conocimiento y acción política.

y disidentes sexuales (Crenshaw, 1991; Viveros, 2016). Desde los aportes de María Lugones⁶ sobre colonialidad del género y de autoras como Ochy Curiel y Mara Viveros, la investigación entendió que ser mujer indígena o afrodescendiente, rural y pobre en el norte del Cauca supone habitar un cuerpo-territorio producido como sacrificable por la matriz colonial de poder (Lugones, 2008; Quijano, 2014)⁷.

El feminismo negro nortecaucano documentado por De Barros Ferreira (2023) ofreció claves para comprender las agendas de las mujeres negras organizadas, no como “complementos” de la paz institucional, sino como proyectos políticos que disputan el sentido mismo de la justicia, la ciudadanía y el territorio.

5.3 Análisis jurídico de normatividad y política pública⁸

En paralelo al trabajo de campo, solo para efectos del desarrollo de esta ponencia se realizó un análisis jurídico-documental centrado en cuatro piezas normativas y un documento clave:

- Acto Legislativo 01 de 2017, que crea el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) e introduce las sanciones propias con contenido restaurador.
- Ley Estatutaria 1957 de 2019, que regula la JEP y define principios, régimen de condicionalidad y deberes de los comparecientes.
- Ley 2272 de 2022, que redefine la política de paz como política de Estado bajo el rótulo de “Paz Total” (República de Colombia, 2022).⁹
- Los “Lineamientos en materia de sanción propia y Trabajos, Obras y Actividades con contenido Reparador–Restaurador” adoptados por la JEP en 2020.

El objetivo fue precisar, de un lado, las condiciones mínimas que exige jurídicamente la implementación de un TOAR y, del otro, contrastar esos supuestos con el funcionamiento real del territorio norte-caucano, tal como fue descrito en los materiales etnográficos y documentales (Corporación Ensayos, 2021; Fundación Ideas para la Paz [FIP], 2025).

⁶ En Colonialidad y género, María Lugones (2008) propone que la matriz colonial moderna no solo racializó el poder, sino que impuso una clasificación sexual jerárquica que subordinó a las mujeres indígenas y negras, destruyendo los sistemas relacionales previos a la colonización. Su noción de colonialidad del género permite entender cómo las violencias en el norte del Cauca reproducen esa doble inscripción de raza y género, y cómo las lideresas subvierten tal orden al reapropiarse del cuerpo como territorio político.

⁷ Aníbal Quijano, formula en su texto “Colonialidad, poder, eurocentrismo y América Latina” su tesis central sobre la colonialidad del poder como patrón de dominación que articula raza, trabajo, género, autoridad y subjetividad en la modernidad. Su aporte permite entender como las formas contemporáneas de biopolítica se sustentan en jerarquías coloniales que siguen operando después de la descolonización formal. Las relaciones de gobierno, violencia y exclusión en el norte del Cauca no son solo efectos de la guerra reciente, sino parte de un orden colonial persistente que define qué vidas son gobernables y cuáles quedan por fuera del marco de la protección estatal.

⁸ La Paz Total es la política pública implementada por el gobierno del presidente Gustavo Petro mediante la Ley 2272 de 2022, que modificó la Ley 418 de 1997 (Ley de Orden Público). Su objetivo es promover una política integral de paz mediante el diálogo y la negociación con los diferentes actores armados y organizaciones criminales, reconociendo la persistencia del conflicto armado interno y la multiplicidad de violencias. Según el Alto Comisionado para la Paz, la Paz Total busca “construir seguridad humana y transformaciones territoriales estructurales que permitan garantizar los derechos de las comunidades” (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2023). Sin embargo, en la práctica, su ejecución ha sido cuestionada por mantener una lógica centralizada y estatalizada del proceso, lo que limita la participación efectiva de las comunidades locales, especialmente en territorios como el norte del Cauca, donde la militarización y las economías ilegales continúan configurando la vida cotidiana.

⁹ El marco liberal del posconflicto remite al paradigma dominante de construcción de paz promovido desde los años noventa por organismos internacionales como la ONU, el Banco Mundial y la USAID, en el contexto de la posguerra fría. Este modelo, conocido como “peacebuilding liberal”, concibe la paz como un proceso tecnocrático e institucional que sucede después del conflicto armado, centrado en la reconstrucción del Estado, la reintegración económica y la seguridad (Richmond, 2014; Duffield, 2001; Jabri, 2013). En América Latina, este enfoque inspiró gran parte del diseño del Acuerdo Final de Paz firmado en 2016 en Colombia, privilegiando la estabilidad estatal y el control territorial como condiciones para la reconciliación. Sin embargo, en regiones como el norte del Cauca, este marco ha derivado en procesos de militarización prolongada y en la reproducción de jerarquías coloniales del poder. La práctica de Conspirando por la Paz desborda ese marco al desplazar la construcción de paz del terreno institucional al comunitario, ya que no se limita a la reconstrucción del orden, sino que produce vida y protección desde abajo, en medio del conflicto y contra las lógicas de guerra administrada.

5.4 Norte del Cauca: territorio, guerra prolongada y reconfiguración del conflicto

5.5 Un territorio ruralizado y en disputa

El departamento del Cauca se extiende entre las cordilleras Central y Occidental y desciende hacia el Pacífico por el río Cauca y el cañón del Micay (IGAC, 2022). De acuerdo con proyecciones del DANE, cuenta con 1.574.506 habitantes, de los cuales 64,5 % vive en zonas rurales (DANE, 2024), una distribución que invierte la tendencia nacional y que revela el peso político de la ruralidad afrodescendiente, indígena y campesina.

Municipios como Santander de Quilichao, Puerto Tejada, Caloto, Corinto, Suárez y Buenos Aires conforman un corredor estratégico atravesado por economías legales (agroindustria, comercio) e ilegales (minería, cultivos de uso ilícito, rutas del narcotráfico), así como por proyectos extractivos y formas propias de gobierno comunitario. Corporación Ensayos (2021) describe este espacio como un “entramado de guerra prolongada”, en el que la violencia armada no aparece como una sucesión de eventos aislados, sino como una estructura que reconfigura la vida cotidiana, la organización comunitaria y las subjetividades políticas.

5.6 Seguridad híbrida¹⁰ y persistencia del conflicto

Tras el Acuerdo Final de 2016, el norte del Cauca no transitó hacia un escenario de posconflicto. La Fundación Ideas para la Paz caracteriza la situación departamental como un modelo de “crimen en red”, donde confluyen estructuras armadas flexibles que combinan economías ilegales, control territorial y articulaciones residuales con insurgencias históricas (FIP, 2025).

En este entramado operan el Estado Mayor Central (EMC), como principal articulación de las antiguas FARC-EP; el Ejército de Liberación Nacional (ELN); y, en determinados momentos, estructuras asociadas con la Segunda Marquetalia. Estas organizaciones regulan horarios de circulación, controlan veredas y corredores de movilidad, resuelven (o administran) disputas locales y ejercen extorsión sobre actividades económicas, lo que configura un régimen de “seguridad híbrida” en el que se borran las fronteras entre insurgencia, crimen organizado y orden local.¹¹

La respuesta estatal ha privilegiado la militarización, pero esta no se traduce en protección efectiva. Como sintetizó Clara Ávila, de Corporación Ensayos, en el Foro Raíces de Cambio: Mujeres y Paz Territorial (19 de septiembre de 2025), “la militarización de la vida no es la salida, porque la respuesta militar pone en riesgo a la gente que está en medio”. La sensación generalizada es que las comunidades quedan atrapadas entre múltiples armas -legales e ilegales- que disputan el control del territorio sin garantizar condiciones mínimas de seguridad.

¹⁰ Hacemos referencia al término de “seguridad híbrida” en el entendido de que se señala que el país se enfrenta a la “cuarta generación del crimen organizado”: estructuras armadas en red, flexibles y dinámicas que combinan economías ilegales, control territorial y resistencia estatal. Esta lectura reformula la seguridad como un fenómeno híbrido que trasciende la separación entre insurgencia y crimen organizado.

¹¹ Dentro del EMC operan el Frente Dagoberto Ramos y el Frente Jaime Martínez, ambos adscritos al Bloque Occidental Jacobo Arenas, mientras que el Frente 57 Yair Bermúdez, aunque también parte del entramado de disidencias farianas, actúa de manera autónoma y sostiene disputas armadas con la Dagoberto Ramos y la facción Adán Izquierdo.

5.7 Estigmatización, asesinatos y gobierno por miedo¹²

A la recomposición armada se suman dinámicas de estigmatización y asesinatos selectivos. Dejusticia documenta el asesinato de 1.804 líderes sociales y 351 firmantes del Acuerdo de Paz entre 2016 y 2023, confirmando a Colombia como uno de los países más letales para el liderazgo social (Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad [Dejusticia], 2019, actualización de 2023).

En el norte del Cauca, estas cifras se traducen en silencios obligados, en el aislamiento de veredas, en la normalización de la muerte como suceso cotidiano y en una “justificación social” de la violencia, donde se insinúa que quienes lideran procesos de paz o reforma agraria “se buscaron” su destino. La gobernabilidad se ejerce, así, mediante el miedo: la amenaza, el rumor y la campaña de desprestigio funcionan como tecnologías de control tan eficaces como las armas de fuego.

6. Marco teórico: biopolítica, colonialidad y feminismos situados

6.1 Biopolítica y administración desigual de la vida¹³

Siguiendo a Michel Foucault, la guerra contemporánea puede leerse como una forma de gobierno: el poder decide qué cuerpos merecen ser protegidos y cuáles pueden ser expuestos a la muerte. En el norte del Cauca, esta administración biopolítica se expresa en el abandono de la infraestructura básica, en la precariedad del sistema de salud y justicia, en la ausencia de políticas efectivas de protección para líderes y buscadoras, y en una presencia estatal que se materializa, sobre todo, en dispositivos militares.

Judith Butler (2006) ha mostrado que no todas las vidas son igualmente “lloables”: algunas muertes se consideran pérdidas intolerables, mientras que otras se asumen como daños colaterales o destinos previsibles. En el norte del Cauca, las vidas afrodescendientes, indígenas, campesinas y disidentes sexuales rara vez se inscriben en el registro de lo que “debe” ser protegido¹⁴.

6.2 Colonialidad del género y del poder

María Lugones (2008) conceptualiza la colonialidad del género como el ensamblaje entre racismo, patriarcado y capitalismo moderno, que produce jerarquías de humanidad y organiza el género de manera racializada. Quijano (2014) ha descrito este orden como una matriz colonial de poder que estructura las relaciones sociales en América Latina.

¹² El análisis de Dejusticia (2025) advierte que el estigma hacia los constructores de paz en Colombia opera como una forma de violencia simbólica y política. A partir de una encuesta nacional, el estudio revela que muchos ciudadanos justifican la violencia contra excombatientes o líderes sociales debido a una asociación persistente entre defensa de la paz, insurgencia y amenaza al statu quo, lo cual debilita los procesos de reconciliación y la legitimidad del Acuerdo Final.

¹³ En Historia de la sexualidad I: La voluntad de saber, Foucault (1976 [2005]) expone que el poder moderno no reprime la sexualidad, sino que la produce mediante discursos que regulan la vida y la subjetividad. Esta tesis inaugura la noción de biopolítica, al mostrar cómo el poder se desplaza del derecho de “hacer morir” al imperativo de “hacer vivir”. Desde esta lectura, la administración estatal de la vida y la muerte en el norte del Cauca puede comprenderse como una forma de biopoder que las comunidades enfrentan con prácticas de cuidado y autogobierno.

¹⁴ Butler (2006) desarrolla la noción de “vidas precarias” para explicar cómo ciertos marcos culturales y políticos determinan qué vidas son consideradas dignas de duelo y protección, y cuáles pueden ser desechadas sin consecuencias morales o políticas. En el caso de Marilyn, su condición de mujer trans, afrodescendiente y pobre la situó fuera del marco de lo “lloable” para las instituciones estatales.

En el norte del Cauca, esta matriz se concreta en la sobrecarga histórica de las mujeres -especialmente indígenas y afrodescendientes- en tareas de cuidado, reproducción social y defensa del territorio, en contextos de violencia armada y despojo. La “disponibilidad” de sus cuerpos para soportar la guerra no es un hecho natural, es el resultado de esta colonialidad del género.

6.3 Interseccionalidad, feminismo negro y epistemologías del cuidado

La interseccionalidad, tal como la desarrolla Viveros (2016), permite leer la superposición de raza, género, clase, sexualidad y territorio como ejes de dominación articulados, y no como variables independientes. En diálogo con el feminismo negro y decolonial (Curiel, 2013; hooks, 1990/2015; De Barros Ferreira, 2023), la investigación comprende las prácticas de las mujeres nortecaucanas no como respuestas “instintivas” al conflicto, sino como proyectos políticos que disputan las formas hegemónicas de entender la seguridad, la justicia y la paz.

Por su parte, Joan Tronto (1993) y Silvia Federici (2018)¹⁵ han insistido en que el cuidado no es un atributo moral femenino, sino un campo de disputa política: quién cuida, en qué condiciones y con qué reconocimiento dice mucho sobre cómo se distribuye el poder. En el norte del Cauca, el cuidado deviene categoría analítica central para entender tanto la persistencia del conflicto como las formas locales de construcción de paz¹⁶.

Haraway (1988/1995), Behar (1996) y Rivera Cusicanqui (2010) aportan, además, la idea de que el conocimiento que emerge de estos procesos es un “saber situado” y encarnado: el territorio no es sólo escenario, es también método; el cuerpo funciona como archivo de memoria; la resistencia se vuelve teoría práctica (Haraway, 1988/1995; Behar, 1996; Rivera Cusicanqui, 2010)¹⁷.

6.4 Resultados y discusión: Prácticas restaurativas comunitarias y epistemologías del cuidado

6.5 Humanitarismo ampliado

El proyecto Raíces de Cambio propone la categoría de “humanitarismo ampliado” para nombrar un conjunto de prácticas de cuidado y protección que exceden la figura clásica de la acción humanitaria neutral, despolitizada y gestionada por agencias externas. A diferencia de ese modelo, las acciones que realizan las mujeres de Conspirando por la Paz son abiertamente políticas: alimentan, sanan, resguardan, buscan, entierran y acompañan, pero lo hacen como acto de defensa mutua y de interpelación directa al Estado y a los actores armados (Amador, 2018; Caribe Afirmativo & Colectiva Viraje, 2023).

¹⁵ En El patriarcado del salario, Silvia Federici (2013) reinterpreta la genealogía del capitalismo a partir del trabajo reproductivo. La autora sostiene que la acumulación capitalista se ha sostenido históricamente sobre la expropiación del trabajo doméstico y de cuidado, invisibilizado y naturalizado en los cuerpos de las mujeres. Desde su lectura, la reproducción no es un espacio privado sino un terreno de lucha política, donde se redefine el valor de la vida frente a la lógica productivista del capital. En el norte del Cauca, las mingas y ollas comunitarias pueden leerse como formas contemporáneas de ese trabajo colectivo de reproducción de la vida.

¹⁶ Planteamos que el cuidado debe entenderse como una práctica moral y política colectiva, no como una virtud femenina ni una tarea privada. En ese orden de ideas para Tronto, cuidar implica una disposición activa a mantener, reparar y sostener el mundo común, lo que convierte el cuidado en una categoría de análisis político, no doméstico. Desde esta perspectiva, el cuidado no es un mandato derivado del género, sino una responsabilidad social que atraviesa la vida pública, la justicia y la democracia.

¹⁷ Rivera Cusicanqui (2010) propone una epistemología ch'ixi, es decir, una forma de conocimiento que no busca la síntesis ni la totalidad, sino que se sostiene en la contradicción, la parcialidad y el fragmento. Desde esta perspectiva, la incompletitud no es un defecto sino una característica constitutiva del saber decolonial.

Cocinar colectivamente en medio de un desplazamiento, organizar una minga emocional para tramitar un duelo, gestionar traslados de personas en riesgo, construir protocolos comunitarios de seguridad o sostener festivales por la vida no son gestos “asistenciales”: son tecnologías políticas del cuidado que se inscriben en una ética feminista y comunitaria de protección de la vida.

6.6 Prácticas restaurativas que anteceden a la JEP

El trabajo de campo permitió constatar que las comunidades del norte del Cauca llevan décadas operando prácticas restaurativas que no se nombran con el lenguaje de la justicia transicional, pero que cumplen funciones muy similares a las que la JEP asocia al “contenido restaurador” de los TOAR (JEP, 2020; Dejusticia, 2019). Entre estas prácticas se encuentran:

- la búsqueda autónoma de personas desaparecidas, sostenida por redes de madres y familiares;
- las mingas y círculos de sanación emocional;
- el acompañamiento psicojurídico en casos de violencia sexual, intrafamiliar o política;
- el trabajo cotidiano de las guardias indígenas y cimarronas como sistemas comunitarios de protección (Rojas & Useche, 2022)¹⁸;
- la reconstrucción de memoria a través de relatos, fanzines, actos públicos y foros;
- los diálogos humanitarios impulsados desde las organizaciones de mujeres con actores armados legales e ilegales.

Estas prácticas reconstruyen lazos sociales, restituyen confianza, generan impactos directos en derechos concretos (como la búsqueda o la protección) y contribuyen a la no repetición. La conclusión es inequívoca: en el norte del Cauca, la restauración no empieza en el Estado ni en la JEP; empieza en los tejidos comunitarios.

6.7 Continuum de violencias, persistencia del conflicto y construcción de paz

Retomando a Cynthia Cockburn (2004)¹⁹, la investigación entiende la violencia en clave de continuum: un entramado de violencias armadas, domésticas, institucionales, económicas, raciales, sexuales, epistémicas y transfóbicas que se alimentan mutuamente. El caso de Marilyn, mujer trans afrodescendiente que murió en una camilla de urgencias, sintetiza de manera brutal esta trama: desplazamiento forzado, exclusión educativa, trabajo sexual infantil, transfobia institucional y analfabetismo familiar convergen en una muerte que no puede leerse como simple “error médico”, sino como resultado de una estructura de violencias múltiples.

En este escenario, la construcción de paz no puede reducirse a la implementación del Acuerdo Final ni a la política de Paz Total de la Ley 2272 de 2022. En clave situada, la paz se entiende como una práctica cotidiana de cuidado, búsqueda, memoria y organización; como una forma de gobernar la

¹⁸ Rojas Martínez y Useche Acevedo (2022) explican que los antecedentes de las guardias indígenas y cimarronas se remontan a las guardias cívicas campesinas creadas en los años setenta dentro de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC). En el caso de las comunidades negras, su formalización se dio durante el Primer Congreso Nacional del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero (Quibdó, 2013), con antecedentes en la guardia cimarrona de San Basilio de Palenque (2009). Los autores destacan que, tras el Acuerdo de Paz de 2016, estas guardias adquirieron un papel protagónico frente a la reconfiguración de los poderes armados y el fortalecimiento de los planes de vida comunitarios, convirtiéndose en actores clave del control territorial y la construcción de paz desde las comunidades.

¹⁹ Cockburn (2004) plantea que el continuum de violencias es una herramienta analítica para entender cómo las violencias de género no cesan con el fin de la guerra formal, sino que se perpetúan en el ámbito doméstico, económico e institucional, revelando que la paz formal no equivale a paz para las mujeres.

vida “desde abajo” en disputa con la administración estatal y armada de la muerte (Comisión de la Verdad, 2022; Corporación Ensayos, 2021). De ahí la formulación que sintetiza el artículo final: “La paz no se decreta, se amasa, se canta, se siembra, se defiende”.

7. El corazón jurídico: TOAR, sanciones propias y desajuste territorial

7.1 El diseño normativo de los TOAR

Los TOAR se inscriben en el SIVJRNR como medidas con contenido reparador–restaurador asociadas a las sanciones propias de la JEP. El Acto Legislativo 01 de 2017 establece que las sanciones deben incluir componentes restauradores y reparadores; la Ley 1957 de 2019 define la centralidad de las víctimas, el enfoque restaurativo y el régimen de condicionalidad; y los Lineamientos de 2020 precisan los escenarios, requisitos y metodologías para la certificación de los TOAR (Acto Legislativo 01, 2017; Ley 1957, 2019; JEP, 2020).

Desde el punto de vista jurídico, un TOAR:

- es una medida obligatoria ligada a la situación procesal del compareciente (régimen de condicionalidad, contribuciones anticipadas, proyectos restaurativos, sanción propia);
- requiere un procedimiento de verificación en cinco fases (recepción, documentación, recolección, análisis, informe final);
- debe demostrar contenido restaurador suficiente, medible en términos de reconstrucción de lazos sociales, restitución de confianza, impacto en derechos y contribución a la no repetición.

En síntesis, el TOAR está construido sobre la presunción de un entorno mínimo de seguridad, institucionalidad funcional y posibilidad real de participación libre e informada de las víctimas y las comunidades.

7.2 Cuando la norma llega al norte del Cauca

Cuando este modelo jurídico se pone en diálogo con la evidencia empírica producida en el norte del Cauca, aparece un desajuste estructural entre lo que el derecho exige y lo que el territorio permite. La ponencia organiza este desajuste en cuatro tensiones: seguridad, participación, legitimidad y epistemología.

8. Cuatro tensiones entre TOAR y territorio

8.1 Seguridad: verificación como riesgo

Los Lineamientos asumen que las instituciones pueden ingresar al territorio, reunirse con comunidades, documentar actividades y verificar resultados sin generar nuevos riesgos. En el norte del Cauca, esta premisa no se cumple. La presencia simultánea de EMC, ELN, AGC y otras estructuras, el control de veredas y caminos, las amenazas permanentes a lideresas y autoridades étnicas, y una

militarización que no protege sino que, muchas veces, expone a la población, convierten la verificación en un potencial dispositivo de riesgo.

En estas condiciones, organizar reuniones, registrar actividades o recorrer el territorio para verificar un TOAR puede implicar exponer a las víctimas, a las comunidades e incluso a los comparecientes. La medida que debería producir reparación puede, paradójicamente, producir daño.

8.2 Participación: entre el requisito normativo y el miedo

Normativamente, la participación en los TOAR debe ser directa, informada, libre, segura y no coaccionada. En el terreno, las mujeres describen escenarios de silencios impuestos, vigilancia de reuniones, restricciones horarias y amenazas a quienes “se exponen demasiado”. En contextos de guerra persistente y estigmatización del liderazgo social, no es razonable suponer que las comunidades pueden hablar sin temor a represalias.

La consecuencia jurídica es clara: uno de los requisitos centrales del TOAR -la participación efectiva de víctimas y comunidades- no se cumple bajo las condiciones reales del norte del Cauca. Forzar procesos de participación en este contexto equivaldría a formalizar un requisito que, en la práctica, se apoya en el miedo.

8.3 Legitimidad: justicia estatal y sistemas propios

El modelo de TOAR descansa en la idea de que las comunidades reconocerán el valor restaurador de la medida, se apropiarán de ella y verán en la JEP y en el Estado los referentes de autoridad para tramitar conflictos. En el norte del Cauca, la legitimidad se distribuye de otra manera: cabildos indígenas, consejos comunitarios afro, guardias indígenas y cimarronas, asambleas comunitarias y articulaciones como Conspirando por la Paz concentran buena parte del reconocimiento político y moral.

Muchos de estos sistemas jurídicos propios han avanzado más en restauración que el propio Estado (Rojas & Useche, 2022; Gutiérrez Torres, 2021). Obligar a las comunidades a encajar sus prácticas en el molde de un TOAR diseñado desde Bogotá corre el riesgo de deslegitimar lo que ya existe y de presentar la justicia estatal como una superposición tardía e insuficiente.

8.4 Epistemología: formularios estatales y saberes encarnados

Finalmente, subsiste una tensión epistemológica profunda. Los TOAR se organizan a partir de formularios, matrices de evaluación, indicadores y evidencias documentales. Las prácticas restaurativas comunitarias, en cambio, se sostienen en saberes encarnados, en pedagogías del cuerpo, del afecto y del territorio, y en lógicas de cuidado que no siempre pueden ser traducidas a un lenguaje tecnocrático sin perder su sentido (Haraway, 1988/1995; hooks, 1990/2015; Amador, 2018).

Como se argumenta en el artículo final, “la construcción de paz constituye una epistemología encarnada y relacional” (Comisión de la Verdad, 2022). Si el modelo de TOAR sólo reconoce como “restauradoras” las acciones que caben en sus formatos, corre el riesgo de invisibilizar -o incluso desvalorizar- las prácticas que las mujeres llevan décadas sosteniendo.

9. Transformaciones necesarias: hacia una justicia restaurativa situada

El conjunto de tensiones descritas permite formular una conclusión estrictamente jurídica: en las condiciones actuales del norte del Cauca, los TOAR son, en buena medida, inviables *lege lata*. No porque el dispositivo sea irrelevante, sino porque presupone garantías de seguridad, participación y estabilidad institucional que no existen en un escenario de guerra persistente y seguridad híbrida.

Desde esta constatación, la investigación plantea cuatro líneas de transformación *lege ferenda*:

1. **Reconocer jurídicamente las prácticas restaurativas comunitarias como contenido restaurador válido.** Aprovechando la ventana que ya abren los lineamientos para valorar acciones con impacto restaurador, es necesario explicitar que la búsqueda autónoma, las mingas emocionales, los círculos de cuidado psicosocial y jurídico, los protocolos comunitarios de seguridad, el trabajo de las guardias y los procesos de memoria territorial pueden integrar el contenido de un TOAR sin ser subsumidos en una lógica estatal extractiva (JEP, 2020; Rojas & Useche, 2022).
2. **Adaptar la metodología de certificación a contextos de riesgo estructural.** Las cinco fases de certificación no pueden aplicarse mecánicamente en contextos de control armado, retaliaciones y estigmatización. Se requieren metodologías de verificación comunitaria, co-participación de guardias y autoridades étnicas, y protocolos de seguridad definidos desde el territorio, que combinen seguimientos presenciales restringidos con formas de verificación acordadas localmente.
3. **Convertir el enfoque territorial y étnico en criterio realmente vinculante.** El enfoque territorial, étnico y de género no puede seguir siendo un adorno discursivo. Debe operar como criterio normativo que condicione la formulación, consulta, verificación y certificación de los TOAR en territorios indígenas, afrodescendientes y campesinos (República de Colombia, 2022; Comisión de la Verdad, 2022).
4. **Establecer un diálogo jurídico de pares con la justicia propia.** Los sistemas normativos indígenas y afro no son meros “insumos comunitarios”: son órdenes jurídicos vivos. El TOAR debe reconocerlos como interlocutores de igual jerarquía y construir, con ellos, contenidos restauradores co-definidos. Esto implica pasar de una “consulta” entendida como requisito procedimental a una co-decisión sustantiva sobre el diseño, la implementación y la evaluación de las medidas restaurativas.

Estas transformaciones no idealizan al territorio ni demonizan a la institución. Buscan, más bien, atender a un principio básico: la justicia restaurativa sólo puede llamarse así si no produce daño, si reconoce las formas territoriales de justicia y si se inscribe en sistemas vivos de restauración situados, encarnados y relacionales.

10. Relato de La India: verdad encarnada, justicia y riesgo

Para cerrar, la ponencia recoge la voz de “La India”, excombatiente firmante del Acuerdo de Paz y lideresa afrodescendiente del norte del Cauca, entrevistada el 22 de julio de 2025. Su narración condensa, en primera persona, la conexión entre reincorporación, justicia restaurativa, humanitarismo ampliado, riesgo y legitimidad.

Entrevista realizada el 22 de julio de 2025; seudónimo: La India.

La mesa era de fórmica. La cafetería se llamaba Ricuras. Afuera, Santander de Quilichao se derretía en polvo y sol; adentro, una mujer abría la boca y la geografía del miedo se transparentaba como un mapa de heridas.

“Yo dejé el miedo atrás desde el momento en que llegué a varios espacios”, dice, y esa línea cae con la precisión de un disparo: no es consigna sino instrucción de supervivencia, memoria de veintinueve años de filas y de cursos donde “nunca podíamos mostrar coraje, siempre había que poner la sonrisa, aunque por dentro hervía”. La sonrisa sigue siendo táctica; la disciplina aprendida en la selva se metamorfosea ahora en agenda de juntas, en viajes a capacitaciones, en actas y cheques.

Ella nombra sus armas nuevas: Fuente de Vida, Conspirando, Círculo de Mujeres Cuidadoras; enumera veinticinco firmantes, veinticinco familiares; enumera viajes a Bogotá, a Popayán, encuentros y diplomados. No es un listado neutro: es una estrategia de tejido social que confronta la invisibilidad. Pero la visibilidad tiene precio. “*Me odian porque gestiono, porque no me quedo quieta, porque no niego favores. Por eso me quemaron el carro, por eso quieren verme muerta*”, afirma, y la frase es un expediente: gestión = riesgo.

Hay escenas que no se olvidan. Cuenta la quema del carro en la vía, la sensación de quedar tirada, la llegada de escoltas; cuenta los cuadernos incendiados de su hija y la pregunta que atraviesa el relato: “*Mamá, ¿por qué esos señores me queman mi cuaderno?*”. Esa pregunta -simple, infantil- hace implosión en la escucha: la guerra llega en ceniza a las manos pequeñas y les roba la inocencia. Por eso los círculos que crean las mujeres no son terapia ornamental: son infraestructura de supervivencia -psicosocial, material y política-; son el lugar donde se sostiene lo que el conflicto intenta pulverizar.

La India no habla solo de dolores. Expone tácticas. Relata la humillación de Corferias, cuando a 48 mujeres del norte del Cauca les negaron la entrada por llevar bebés; recuerda cómo rompieron protocolos y entraron con teteros y llantos clavados en la ropa. Esa desobediencia es política: introducir la maternidad en un recinto que pretende burocratizar la paz.

En su presencia, la palabra líder deja de ser neutra. Aquí liderar es exponerse, es firmar la sentencia de muerte. Y sin embargo, ella insiste. “*Yo no puedo ser mala, no puedo matar a nadie para que me cojan miedo. Lo que quiero es cuidar a mis hijas, liderar a mi comunidad*”. Su liderazgo no es carisma vacío: es convocatoria, es humor en los discursos, es moverse con la misma facilidad para armar un círculo de mujeres que para jugar un partido de fútbol en la sintética.

Su voz no es lamento. Es advertencia. Es memoria viva que se niega a callar. Cuando dice “*cada quien tenemos derecho de vivir libres de esta guerra y de este conflicto para tener una paz verdadera*”, no habla de teoría política. Habla de sobrevivir mañana. Habla de un país donde la vida de una mujer firmante vale menos que la envidia de un vecino.

Dice también: “*La guerrilla no fue mansas palomas; cometimos errores y nos ha tocado reconocerlos*”. El reconocimiento no busca absolución moral sino apertura de interlocución. En un territorio que estigmatiza, reconocer lo oscuro es golpear la mesa y decir: *¡aquí estoy!*, con mis sombras y mis culpas, y aun así gestiono, convoco, incomodo. Es una estrategia política que mezcla culpa, responsabilidad y posibilidad de reconfigurar redes sociales tremulantes.

Cuando define lo humanitario, lo hace con una literalidad que corta: *“la paz verdadera en estos momentos es apaciguar la tranquilidad en territorio... al menos que el Cauca diga, en 15 días no han matado a nadie”*. Ese umbral -quince días sin muertos- es la unidad de medida de su realismo; no es un ideal retórico sino una exigencia de supervivencia, una petición mínima y feroz. Pide treguas que se midan en cuerpos que dejan de caer, en escuelas que recuperan cuadernos, en madres que pueden volver a dormir sin esperar un mensajero con malas noticias.

Su voz despliega tres operaciones concretas que merece anotar cualquier lectura de campo. Primero: la reincorporación se practica como un balance constante entre visibilidad y protección -la gestión de proyectos es tanto acceso a recursos como exposición a amenazas-. Segundo: el cuidado se politiza; los Círculos funcionan como tecnologías de la paz (psicosociales, formativas, productivas) y constituyen capital social que el Estado no reemplaza. Tercero: el reconocimiento público de errores históricos opera como llave para reconstruir interlocuciones locales; admitir pasado y violencia abre, paradójicamente, la puerta para reclamar protección y diálogo. (Todas estas categorías emergen directamente del relato escuchado y transcrito).

La narración exige, además, una lectura de riesgos: quienes mueven gente en territorios fragmentados vuelven visibles redes de envidia, acusaciones y venganzas. El enemigo no es siempre un operador externo con fusil; muchas veces es el rumor, la vieja rivalidad, la campaña de desprestigio que termina en órdenes de muerte. Ella lo sabe: por eso ensaya otra guerra -la de la persistencia- con ladrillos donados, con balones repartidos, con diplomados para su gente. *“Yo dono 10 balones, 30 sillas, doy ladrillos; gestiono porque si no nadie lo hace”*, dice, y esa tarea material aparece como vacuna frente al abandono.

El cierre de su palabra no es lírico por esmero: es brutal por necesidad. Vuelve la cifra que define el horizonte: quince días. Repite la demanda y la convierte en mantra y en ultimátum. Si no hay condiciones para ese piso mínimo -protección localizada, mesas de diálogo que incluyan a las mujeres del territorio, atención psicosocial sostenida-, la firma en la capital y la distancia entre La Habana y el Cauca se reducen a ser un papel bello para colgar en paredes que no dan abrigo.

Sale de la cafetería con un afán que parece perseguirla, como si la calle misma la empujara hacia otra reunión, hacia otra trinchera. No demanda piedad; pide herramientas.

Exige interlocución, exige blindajes. Porque sabe que la paz no vive en discursos, sino en hechos minúsculos y feroces: que un carro no se convierta en ceniza, que un cuaderno vuelva a ser cuaderno y no humo, que un líder pueda caminar sin medir cada sombra. No pide utopías. Pide respiro. Pide quince días de tregua para que la vida se nombre en voz alta. Quince días: esa sería, en su geografía, la primera definición de paz.

Quince días. Quince días sin muertos. Quince días y la palabra paz dejaría de sonar como traje oficial y volvería a sonar como cosa de carne. Quince días: demanda mínima, gesto de dignidad, medida de lo real.



Conclusiones

El cruce entre el análisis jurídico y la evidencia etnográfica permite afirmar que los TOAR son, en abstracto, una herramienta valiosa de justicia restaurativa. Sin embargo, tal como están diseñados, presuponen condiciones de posconflicto que no existen en territorios como el norte del Cauca. Cuando la norma exige garantías que el territorio no puede ofrecer -seguridad, participación libre, legitimidad estatal central y epistemologías tecnocráticas-la ejecución de los TOAR se vuelve riesgosa, la certificación se vuelve formal, la restauración se vuelve ilusoria y la legitimidad se desplaza hacia los sistemas propios.

La investigación muestra que, en el norte del Cauca, la reparación no comienza en el Estado ni en la JEP. Comienza en las mingas, las búsquedas, los duelos, los rituales, los círculos de cuidado, las guardias, los foros y las cartas en las que las mujeres sostienen la vida en medio de la guerra. Como sintetiza el artículo final, “la paz no se decreta, se amasa, se canta, se siembra, se defiende” (Comisión de la Verdad, 2022).

El desafío no es, entonces, forzar a las comunidades a adaptarse al modelo de TOAR, sino transformar los TOAR para que puedan inscribirse en las epistemologías territoriales del cuidado. En otras palabras, se trata de pensar una justicia restaurativa situada: encarnada, relacional, interseccional, intercultural y feminista, donde el derecho aprenda a escuchar y a reconocer los saberes y prácticas con los que las mujeres del norte del Cauca vienen defendiendo la vida desde hace décadas.

Referencias

- Amador Ospina, M. (2018). Co-laborar, co-descubrir el campo, co-des-cubrirse en él y dejar-se interpelar: Aprender a aprender sobre las experiencias de “violación sexual” a las mujeres nasa del norte del Cauca. *Revista Colombiana de Antropología*, 54(1), 89–119. <https://doi.org/10.22380/2539472X.385>
- Behar, R. (1996). *The vulnerable observer: Anthropology that breaks your heart*. Beacon Press.
- Butler, J. (2006). *Vida precaria: El poder del duelo y la violencia*. Paidós.
- Caribe Afirmativo, & Colectiva Viraje. (2023). *Entre silencios y palabras: Informe sobre violencias contra personas LGBTQ+ en el contexto del conflicto armado*. Caribe Afirmativo / Colectiva Viraje.
- Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia. (2019). *Conceptos clave del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJNR) [Cartilla]*. Dejusticia.
- Cockburn, C. (2004). The continuum of violence: A gender perspective on war and peace. En W. Giles & J. Hyndman (Eds.), *Sites of violence: Gender and conflict zones* (pp. 24–44). University of California Press.
- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. (2022). *Mi cuerpo es la verdad: Experiencias de mujeres y personas LGBTQ+ en el conflicto armado*. Comisión de la Verdad.
- Congreso de la República de Colombia. (2017). *Acto Legislativo 01 de 2017: Por medio del cual se crea un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJNR), y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial de la República de Colombia.
- Corporación Ensayos para la Promoción de la Cultura Política. (2021). *La guerra no es una balacera: Continuidades y transformaciones de la guerra en el norte del Cauca*. Corporación Ensayos.
- Curiel, O. (2013). *La nación heterosexual: Análisis del discurso jurídico y el régimen heterosexual desde la antropología de la dominación*. Brecha Lésbica / En la Frontera.
- De Barros Ferreira, M. (2023). *La incidencia política de las organizaciones de mujeres negras en el norte del Cauca y la construcción de un feminismo negro nortecaucano* [Tesis de maestría, Universidad de los Andes]. Repositorio Universidad de los Andes.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2024). *Proyecciones de población por departamento y área, 2024*. DANE.
- Federici, S. (2018). *El patriarcado del salario*. Tinta Limón.
- Fundación Ideas para la Paz. (2025). *Así ha mutado el crimen en Colombia: De los carteles al modelo en red* [Artículo web]. Fundación Ideas para la Paz.

Gutiérrez Torres, C. (2021). *Violencias contra lideresas afro territoriales y ambientales del norte del Cauca, Colombia: La espiral que no cesa (2000–2020)* [Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia]. Repositorio Institucional UNAL.

Haraway, D. (1995). Conocimientos situados: La cuestión científica en el feminismo y el privilegio de la perspectiva parcial. En *Ciencia, cyborgs y mujeres: La reinvención de la naturaleza* (pp. 313–346). Cátedra. (Obra original publicada en 1988).

Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2022). *Atlas de la geografía de Colombia* (8.^a ed.). IGAC. Jurisdicción Especial para la Paz. (2020). *Lineamientos en materia de sanción propia y Trabajos, Obras y Actividades con contenido Reparador–Restaurador y protocolo para la adecuada articulación del Mecanismo de Monitoreo y Verificación*. JEP.

Lugones, M. (2008). Colonialidad y género. *Tabula Rasa*, 9, 73–101. <https://doi.org/10.25058/20112742.340>

Quijano, A. (2014). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. En A. Quijano, *Cuestiones y horizontes* (pp. 777–832). CLACSO.

República de Colombia. (2019). *Ley Estatutaria 1957 de 2019: Por la cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la JEP*. Diario Oficial de la República de Colombia.

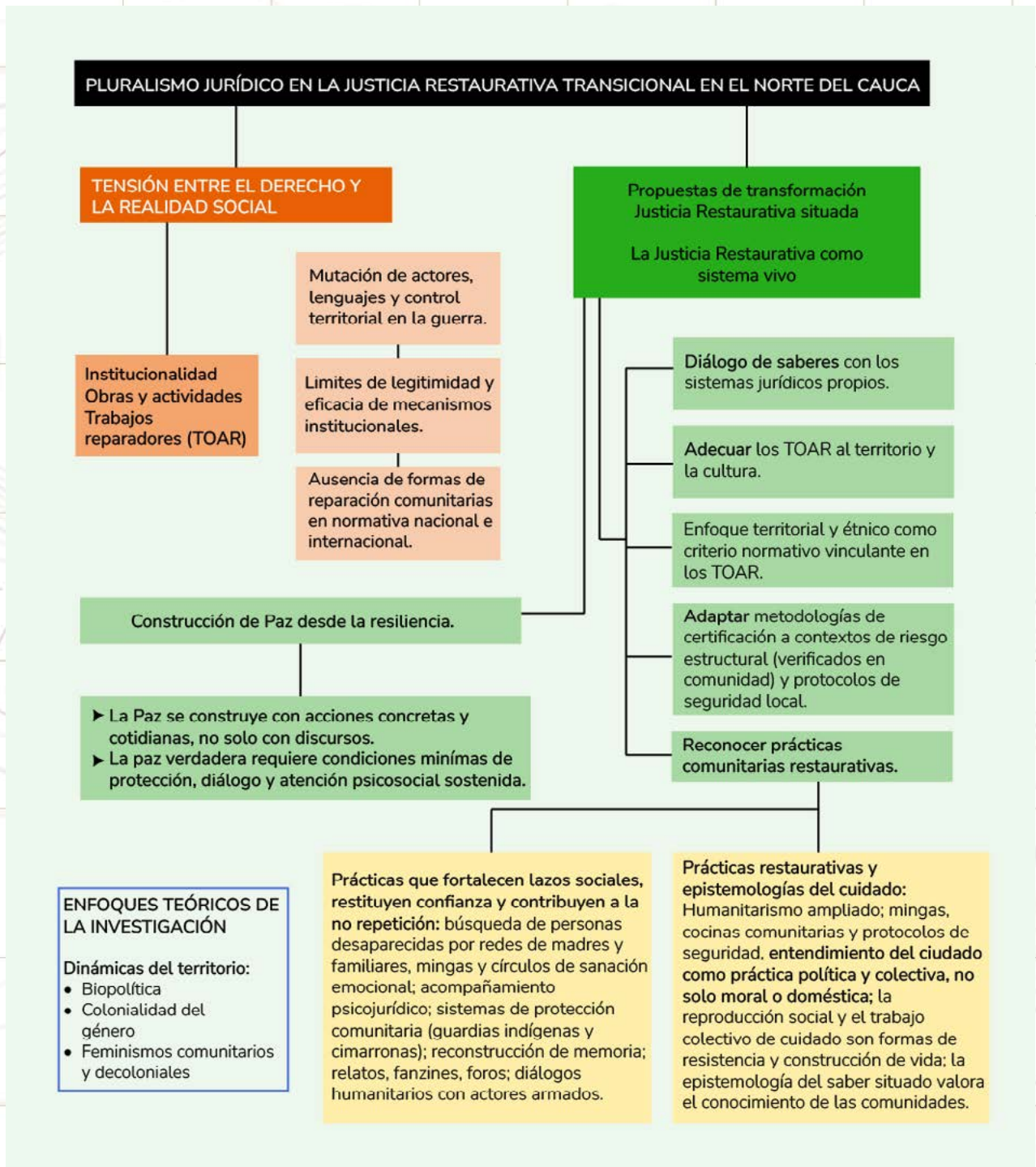
República de Colombia. (2022). *Ley 2272 de 4 de noviembre de 2022: Por medio de la cual se modifica, adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997, se define la política de paz de Estado, se crea el Servicio Social para la Paz, y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial de la República de Colombia.

Rivera Cusicanqui, S. (2010). *Ch'ixinakax utxiwa: Una reflexión sobre prácticas y discursos descolonizadores*. Tinta Limón.

Rojas Martínez, A. A., & Useche Acevedo, L. V. (2022). Las guardias indígenas y cimarronas y sus aportes en la construcción de paz en el Cauca. En J. J. Uribe Sarmiento, I. Rodríguez Fernández, & J. Baquero Melo (Coords.), *Paces desde abajo: Desafíos y oportunidades de otra paz* (pp. 321–347). Universidad del Rosario.

Segato, R. L. (2016). *La guerra contra las mujeres*. Traficantes de Sueños.

Tronto, J. C. (1993). *Moral boundaries: A political argument for an ethic of care*. Routledge.
Viveros Vigoya, M. (2016). La interseccionalidad: Una aproximación situada a la dominación. *Debates Feministas*, 52(1), 1–17. <https://doi.org/10.1016/j.df.2016.09.005>



Ordenamiento Territorial Restaurativo: Propuesta Metodológica para Integrar los TOAR en la Planificación Municipal de Tunja



Autores:

Thomas Felipe Palacino López²⁰

Leonel Antonio Vega Pérez²¹

20
21

Estudiante de derecho UPTC, investigador grupo de investigación CITEC, semillero Responsabilidades.

Docente titular de la UPTC, director del grupo de investigación CITEC, Director del semillero Responsabilidades.

Presentación

A nueve años de la firma del Acuerdo Final de Paz, la implementación territorial de la justicia transicional continúa enfrentando desafíos, especialmente en lo referente a las sanciones propias y a los trabajos, obras y actividades con contenido restaurador-reparador (TOAR). Aunque estas sanciones constituyen el eje restaurativo de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), su incorporación efectiva en los territorios aún presenta limitaciones institucionales, normativas y metodológicas. En el caso de Tunja, el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) vigente no incluye referencias explícitas a la justicia restaurativa ni a mecanismos de articulación de los TOAR en la planificación urbana y rural. Además, a pesar de que desde 2023 se adelanta el proceso de formulación de un nuevo POT, el análisis preliminar de sus insumos técnicos tampoco evidencia la integración de los TOAR o de enfoques de justicia restaurativa en los componentes estratégicos y normativos, lo que confirma un vacío estructural que esta propuesta busca abordar (Uprimy et al, 2022).

Esta investigación plantea el diseño de una metodología piloto para integrar los TOAR en la planificación municipal de Tunja, con el fin de fortalecer la implementación territorial de las sanciones propias y aportar a la verificación del cumplimiento del Acuerdo Final de Paz. El objetivo general consiste en construir un modelo de articulación entre justicia transicional y ordenamiento territorial que permita identificar necesidades comunitarias, priorizar escenarios de restauración y establecer lineamientos orientadores para que los TOAR se ejecuten de manera pertinente, participativa y con impacto territorial verificable (Narvaez y Ortega, 2023).

Metodológicamente, la investigación se desarrollará en tres fases. La primera es un análisis documental del POT vigente, los documentos de avance del nuevo POT en construcción desde 2023 y los lineamientos de la JEP en materia de sanciones propias, con el fin de identificar vacíos, oportunidades y puntos de entrada para la institucionalización territorial de los TOAR. La segunda fase comprende la construcción de una cartografía social y diagnóstica que permita ubicar problemáticas susceptibles de intervención restaurativa, tales como áreas ambientales degradadas, espacios públicos en deterioro, necesidades de infraestructura social y escenarios de memoria histórica. Finalmente, la tercera fase propone un esquema metodológico para la incorporación progresiva de los TOAR en los instrumentos de planificación, mediante criterios de priorización, mecanismos de articulación institucional, indicadores restaurativos y estrategias de verificación participativa.

Con ello, la propuesta busca fortalecer el diálogo académico, investigativo e interinstitucional entre semilleros de investigación y actores territoriales, en coherencia con los objetivos del Encuentro de Semilleros. Asimismo, se plantea que Tunja funcione como un territorio piloto para avanzar en la conexión entre justicia restaurativa, gestión pública local y construcción de paz. La intención es demostrar que la planificación municipal puede convertirse en un escenario estratégico para potenciar los impactos comunitarios, ecológicos y simbólicos de los TOAR, superando su ejecución aislada y promoviendo su integración estructural en el desarrollo territorial.

Este trabajo de investigación constituye una contribución a la implementación territorial de la justicia transicional y una apuesta por consolidar herramientas innovadoras que permitan verificar el cumplimiento del Acuerdo de Paz desde los territorios, en el marco de la estrategia Justicia en Territorio para la Paz Total.

Introducción

Desde la firma del Acuerdo Final de Paz en 2016 y la puesta en marcha de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), Colombia ha adoptado un modelo de justicia transicional que privilegia medidas restaurativas sobre las retributivas tradicionales. Investigaciones recientes en derecho penal y justicia transicional han resaltado que las sanciones propias y los Trabajos, Obras y Actividades con contenido Restaurador-Reparador (TOAR) constituyen un elemento transformador al desplazar el énfasis del castigo hacia la reconstrucción del tejido social y la reparación efectiva de comunidades afectadas por el conflicto. Diversos autores sostienen que este modelo redefine el papel del responsable, la víctima y la sociedad en un escenario orientado a la restauración colectiva, planteando una ruptura conceptual respecto al paradigma retributivo que históricamente ha guiado la justicia en Colombia.

Pese a estas innovaciones, la implementación territorial de los TOAR continúa enfrentando desafíos estructurales. Estudios académicos sobre la operacionalización local de la justicia transicional han señalado que, sin una articulación efectiva entre las sanciones restaurativas y los instrumentos de planificación municipal, su impacto puede diluirse y perder pertinencia comunitaria. Investigaciones comparadas en contextos internacionales de justicia transicional advierten que la ausencia de conexiones entre justicia restaurativa y políticas locales de desarrollo limita la eficacia reparadora y dificulta la verificación del cumplimiento de los acuerdos de paz.

Esta evidencia resulta especialmente relevante para el caso colombiano, cuyo enfoque territorial exige una integración estrecha entre justicia, participación, institucionalidad y planificación.



En Tunja, capital del departamento de Boyacá, el análisis del Plan de Ordenamiento Territorial vigente evidencia que no existen referencias a la justicia restaurativa, ni mecanismos para articular los TOAR dentro de los componentes urbano, rural, ambiental o social del municipio. Investigaciones en gobernanza territorial sostienen que la ausencia de un marco institucional de soporte para medidas restaurativas limita su capacidad de generar impactos estructurales y sostenibles en los territorios. A pesar de que desde 2023 se adelanta un nuevo proceso de formulación del POT en Tunja, (Alcaldía Mayor de Tunja, 2025) los insumos técnicos preliminares tampoco contemplan la integración de los TOAR o de enfoques restaurativos dentro de la estructura normativa, estratégica o programática del instrumento.

Ante este vacío, el presente proyecto se orienta a diseñar una metodología piloto que permita incorporar los TOAR dentro del ordenamiento territorial de Tunja, articulando la justicia transicional con la planeación municipal. Para ello, se plantean dos objetivos específicos: en primer lugar, realizar un análisis documental y un diagnóstico territorial que permitan identificar barreras, oportunidades y áreas susceptibles de intervención restaurativa dentro del municipio; y en segundo lugar, formular un conjunto de lineamientos técnicos, jurídicos y participativos que orienten la inclusión progresiva y verificable de los TOAR en el POT y en sus instrumentos complementarios.

Esta propuesta busca contribuir al diálogo académico, investigativo e interinstitucional promovido por la estrategia Justicia en Territorio para la Paz Total, demostrando que la planeación municipal puede transformarse en un escenario estratégico para potenciar los impactos ecológicos, comunitarios y simbólicos de los TOAR, consolidando además procesos sostenibles de paz territorial desde el nivel local.

Metodología

La presente investigación adopta un enfoque cualitativo de carácter exploratorio-propositivo, adecuado para analizar fenómenos institucionales y territoriales en etapas tempranas de formulación. De acuerdo con la literatura en justicia transicional y políticas públicas, los estudios cualitativos permiten identificar vacíos normativos, dinámicas sociales y oportunidades de articulación institucional cuando se trabaja en contextos donde aún no existen rutas oficialmente establecidas para la implementación de medidas restaurativas (Lambourne, 2021). En ese sentido, la metodología se estructura en torno a dos fases principales, diseñadas para responder a los objetivos específicos planteados y para construir insumos que permitan proponer un modelo de integración de los TOAR en el ordenamiento territorial de Tunja.

La primera fase corresponde al análisis documental y diagnóstico territorial, que tiene por finalidad identificar los vacíos, barreras y oportunidades para incorporar los TOAR dentro de los instrumentos de planificación municipal. Esta etapa se desarrolla mediante revisión de documentos del Plan de Ordenamiento Territorial vigente, los insumos técnicos del nuevo POT en formulación desde 2023, los lineamientos de la JEP sobre sanciones propias, y artículos científicos que analizan la implementación territorial de la justicia transicional en Colombia. El análisis documental será complementado con una lectura jurídico-sistémica orientada a determinar mecanismos de articulación institucional entre justicia restaurativa y planeación municipal. Estudios recientes han demostrado que esta combinación de análisis normativo y revisión de política pública es pertinente para entender por qué los

mecanismos restaurativos suelen quedar por fuera de los instrumentos de planeación territorial, incluso en contextos de posconflicto (Uprimny et al, 2022).

En paralelo, la fase diagnóstica comprenderá la elaboración de una cartografía social preliminar, que permita identificar zonas del municipio susceptibles de intervención restauradora, tales como áreas afectadas por deterioro ambiental, espacios públicos en desuso, escenarios simbólicos vinculados a la memoria histórica o sectores urbanos con necesidades colectivas no satisfechas. Este diagnóstico se fundamenta en metodologías participativas recomendadas en estudios de gobernanza territorial que resaltan la importancia de integrar saberes locales con criterios institucionales para orientar políticas públicas con enfoque restaurativo (Cortés y Rivas, 2020).

La segunda fase consiste en la formulación de lineamientos y criterios metodológicos para la integración progresiva de los TOAR en el POT y en sus instrumentos complementarios. Esta etapa implica traducir los hallazgos del diagnóstico en un esquema práctico que incluya: (i) criterios de priorización territorial, (ii) rutas jurídicas y administrativas para incorporar actividades restaurativas en la planeación municipal, (iii) mecanismos de participación de víctimas y comunidades en la formulación y verificación de TOAR, y (iv) indicadores de seguimiento y evaluación del impacto restaurativo de las intervenciones. La literatura especializada en política pública restaurativa señala que la construcción de lineamientos metodológicos claros es esencial para evitar que los mecanismos de reparación queden supeditados a decisiones coyunturales y, en cambio, se integren en estructuras institucionales estables (Narváez-Romero y Acevedo-Ortega, 2023).

En conjunto, esta metodología permitirá consolidar una propuesta piloto aplicable al municipio de Tunja, con potencial replicabilidad en otros territorios del país. Su diseño responde a la necesidad de articular la justicia transicional con la planificación urbana y rural, de manera que los TOAR dejen de ser intervenciones aisladas y se conviertan en instrumentos efectivos para la construcción de paz territorial.

Marco Conceptual

El marco conceptual de esta investigación se fundamenta en cuatro ejes: justicia transicional, justicia restaurativa, sanciones propias y TOAR, y ordenamiento territorial. Estos conceptos permiten comprender la necesidad y viabilidad de integrar mecanismos restaurativos de la JEP dentro de la planificación municipal de Tunja.

Justicia transicional

La justicia transicional se define como el conjunto de mecanismos judiciales y extrajudiciales orientados a enfrentar violaciones masivas de derechos humanos, garantizar verdad, reparación y no repetición, y facilitar la transición hacia una paz estable. La literatura especializada sostiene que la justicia transicional no solo debe centrarse en responsabilidades penales individuales, sino también en transformaciones estructurales capaces de abordar las causas profundas del conflicto (De Greiff, 2020).

Según estudios recientes, el elemento territorial se ha vuelto indispensable en su análisis, pues los efectos del conflicto se expresan de manera desigual en el territorio y requieren respuestas contextualizadas y participativas (Sandoval, 2021). De allí que la articulación entre justicia transicional y políticas locales se haya convertido en una tendencia central en los debates contemporáneos sobre reconstrucción social.

Justicia restaurativa

La justicia restaurativa tiene como propósito reparar los daños ocasionados por una conducta, restablecer relaciones sociales y promover la responsabilidad del infractor en un marco participativo que involucre a víctimas y comunidad. Esta perspectiva ha sido reconocida por la doctrina internacional como una alternativa eficaz para contextos de violencia masiva, en tanto prioriza la reconstrucción del tejido social sobre la retribución punitiva (Braithwaite, 2019).

En el contexto colombiano, diversas investigaciones han destacado que la justicia restaurativa adoptada por la JEP constituye un modelo híbrido que combina sanciones reparadoras, reconstrucción simbólica y participación comunitaria, ampliando la noción de reparación más allá del daño individual (Braconnier y Romero, 2023). Este enfoque es fundamental para entender los TOAR como intervenciones territoriales integrales.

El modelo de justicia restaurativa tiene como eje central los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, así como la restauración del daño causado a las víctimas afectadas por el conflicto armado interno (JEP, 2020).

Sanciones propias y TOAR

Las sanciones propias, previstas en el Acuerdo Final y aplicadas por la JEP, son medidas restaurativas que no implican privación de la libertad y se orientan hacia la reparación colectiva, la reconstrucción comunitaria y la no repetición. Su núcleo operativo son los Trabajos, Obras y Actividades con contenido Restaurador-Reparador (TOAR), cuya especificidad depende del daño causado y de las necesidades de las comunidades receptoras.

La literatura académica ha subrayado que los TOAR tienen un potencial transformador significativo, pero su implementación enfrenta retos institucionales derivados de la falta de articulación con los sistemas locales de gestión pública y de la ausencia de marcos territoriales que orienten su ejecución (Uprimny et al, 2022). Esta ausencia de articulación institucional es precisamente la brecha que busca abordar este proyecto.

Ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial se concibe como el conjunto de políticas, instrumentos y decisiones orientadas a organizar el uso, ocupación y transformación del territorio para garantizar un desarrollo equilibrado, sostenible y socialmente justo. La doctrina urbanística contemporánea ha señalado que los instrumentos de ordenamiento deben integrar no solo criterios urbanísticos y ambientales, sino también enfoques sociales y restaurativos que permitan responder a desigualdades históricas y conflictos locales (Cortés y Rivas 2020).

En Colombia, los POT son herramientas normativas con capacidad vinculante para estructurar proyectos, inversiones y programas municipales. Su articulación con los mecanismos restaurativos de la justicia transicional permitiría que los TOAR se ejecuten en escenarios estratégicos del desarrollo local, asegurando coherencia institucional, impacto comunitario y posibilidad real de verificación.

Desarrollo

El análisis de la relación entre justicia transicional, justicia restaurativa y ordenamiento territorial requiere partir del entendimiento de cómo los instrumentos de planificación municipal integran (o dejan de integrar) mecanismos restaurativos como los Trabajos, Obras y Actividades con contenido Restaurador-Reparador (TOAR). En el caso de Tunja, la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial vigente evidencia un vacío absoluto: el instrumento no contiene referencias conceptuales, normativas ni programáticas relacionadas con la justicia restaurativa, las sanciones propias de la JEP o los TOAR.

Se debe entender de igual forma que,

El ordenamiento territorial se ha convertido en escenario de disputa social y política en el país, donde la construcción de paz se convierte en eje articulador de la planeación territorial, para la transformación de las dinámicas de conflicto social y armado en Colombia (Aldana, 2022).

Esta ausencia no es menor, pues revela que la planeación municipal no contempla aún la posibilidad de articular la justicia transicional con la gestión territorial, lo cual constituye una barrera significativa para la implementación territorial de las sanciones propias.

La situación no se modifica en el proceso de formulación del nuevo POT iniciado en 2023. El análisis de los insumos técnicos, documentos base y avances preliminares demuestra que tampoco existe una proyección para incorporar elementos restaurativos ni marcos de articulación con los TOAR. La literatura en gobernanza territorial advierte que este tipo de vacíos institucionales son comunes en contextos donde las autoridades locales no han logrado integrar la justicia transicional en sus estructuras de planificación, lo que debilita la posibilidad de generar transformaciones de alcance y territorial a partir de las sanciones restaurativas (Cortés y Rivas, 2020). En consecuencia, Tunja representa un caso en el que la justicia transicional avanza a nivel judicial, pero no encuentra anclaje normativo en el territorio.

Partiendo de este diagnóstico, la investigación se desarrolló a partir del análisis documental del POT vigente, de los documentos de avance del POT en formulación y de los lineamientos de la JEP en materia de sanciones propias. Este análisis permitió identificar tres problemas centrales: (i) inexistencia de un marco normativo o programático que permita orientar la ejecución de TOAR en el municipio; (ii) ausencia de mecanismos para que las comunidades participen en la priorización territorial de estos trabajos restaurativos; y (iii) falta de criterios para asignar estos proyectos en función de necesidades territoriales reales como deterioro ambiental, abandono de infraestructura social, carencias en espacios públicos y escenarios de memoria colectiva.

A partir de este análisis se elaboró un diagnóstico territorial preliminar mediante la revisión de documentos de planificación sectorial, mapas urbanos y categorías del suelo municipal. Este ejercicio evidenció múltiples áreas susceptibles de intervención restaurativa: zonas de degradación ambiental en la periferia urbana, espacios públicos deteriorados en barrios de expansión, áreas con déficit de infraestructura comunitaria en sectores populares y escenarios con valor simbólico para prácticas de memoria histórica. La literatura en justicia restaurativa señala que la efectividad de las medidas reparadoras depende de su capacidad de responder a daños concretos y de generar beneficios tangibles para las comunidades afectadas. En este sentido, el diagnóstico territorial muestra que el

municipio cuenta con escenarios cuya intervención a través de TOAR sería coherente con las finalidades restaurativas previstas por la JEP.

Sobre la base de estos hallazgos se procedió a formular una propuesta metodológica de lineamientos para integrar los TOAR dentro del ordenamiento territorial de Tunja. La propuesta se compone de cuatro elementos: (i) criterios para priorizar zonas de intervención restaurativa —tales como vulnerabilidad social, deterioro ambiental, valor comunitario del espacio o potencial de reparación simbólica—; (ii) rutas jurídico-administrativas para incorporar proyectos restaurativos en el POT y en los planes de desarrollo; (iii) mecanismos de participación de víctimas, organizaciones sociales y actores comunitarios en la detección y formulación de TOAR; y (iv) indicadores de verificación participativa que permitan evaluar el impacto restaurador, simbólico, ambiental y comunitario de las intervenciones. Diversos estudios en justicia transicional han señalado que la construcción de indicadores es esencial para evitar que las sanciones restaurativas se limiten a actividades aisladas y puedan convertirse en intervenciones sostenibles desde el punto de vista institucional (Uprimny et al., 2022).

El desarrollo de esta investigación demuestra que la articulación entre justicia restaurativa y ordenamiento territorial no solo es posible, sino necesaria para garantizar que los TOAR alcancen un impacto territorial estructural. En un municipio como Tunja —cuyo POT vigente no incorpora justicia restaurativa y cuyo nuevo POT en formulación tampoco proyecta hacerlo—, la propuesta metodológica resulta pertinente para llenar un vacío institucional crítico y para ofrecer un modelo replicable en otros territorios del país. La integración de los TOAR en los instrumentos de planificación municipal permitiría que las sanciones propias contribuyan no solo a la reparación, sino también al desarrollo urbano y rural, fortaleciendo con ello la construcción de paz territorial desde el nivel local.

Resultados Esperados

La investigación proyecta una serie de resultados orientados a fortalecer la articulación entre justicia transicional y planeación territorial en el municipio de Tunja, así como a generar insumos prácticos para la integración de los TOAR dentro de los instrumentos de ordenamiento territorial. Estos resultados, aunque derivados de un estudio exploratorio y propositivo, tienen un carácter operativo y metodológico que busca trascender la reflexión conceptual para convertirse en herramientas útiles para la administración municipal, la comunidad académica y las instancias del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.

En primer lugar, se espera identificar y sistematizar con precisión los vacíos normativos e institucionales relacionados con la ausencia de justicia restaurativa en el POT vigente de Tunja y en los insumos del POT en formulación desde 2023. Este diagnóstico permitirá demostrar que la falta de articulación entre sanciones propias y planeación municipal constituye un obstáculo directo para la materialización de los TOAR y para la verificación territorial del Acuerdo Final de Paz. Este resultado es crucial porque permitirá visibilizar ante actores institucionales y académicos la necesidad de incluir enfoques restaurativos en la estructura normativa del ordenamiento territorial.

En segundo lugar, la investigación prevé construir una cartografía social y territorial preliminar que reúna las zonas del municipio con potencial para intervenciones restaurativas. Entre ellas se in-

Memorias del encuentro de Semilleros de Investigación Diálogos en territorios de paz: reflexiones de la justicia transicional

cluyen áreas con deterioro ambiental, barrios con déficit de infraestructura comunitaria, espacios públicos subutilizados y sectores con relevancia simbólica para la memoria histórica. Este resultado permitirá demostrar que existen oportunidades reales para que los TOAR generen impactos tangibles en el territorio, siempre que se articulen con las necesidades y prioridades locales.

En tercer lugar, se espera formular un conjunto de lineamientos metodológicos que sirvan como guía para que el municipio de Tunja pueda incorporar los TOAR dentro del POT y sus instrumentos complementarios. Estos lineamientos incluirán criterios técnicos para priorizar zonas de intervención, rutas jurídico-administrativas para integrar actividades restaurativas en la planeación, y orientaciones para armonizar los proyectos restaurativos con los componentes urbano, rural, ambiental y social del municipio. La expectativa es que estos lineamientos puedan servir como referente para Tunja y, eventualmente, como modelo replicable para otros territorios.



En cuarto lugar, la investigación aspira a establecer mecanismos participativos claros para la inclusión de víctimas, comunidades y organizaciones locales en la identificación, formulación y seguimiento de TOAR. Se proyecta que este resultado fortalezca la legitimidad de las intervenciones restaurativas y aumente la capacidad de las comunidades para influir en la construcción de paz desde sus espacios locales.

Finalmente, se espera diseñar un conjunto de indicadores de verificación y monitoreo que permitan evaluar, de manera participativa y transparente, el impacto restaurador, simbólico, ambiental y comunitario de los TOAR ejecutados en el territorio. La producción de estos indicadores contribuirá a generar un modelo de evaluación aplicable no solo a Tunja, sino a otros municipios que busquen integrar la justicia restaurativa en sus procesos de planificación y desarrollo.

En conjunto, estos resultados permitirán demostrar que la articulación entre ordenamiento territorial y justicia restaurativa es viable, necesaria y estratégica para consolidar procesos de paz territorial. Asimismo, ofrecerán insumos concretos para que la administración municipal y los actores del Sistema Integral puedan avanzar hacia un modelo de implementación más robusto, coherente y territorialmente anclado de las sanciones propias.

Conclusiones generales

La investigación demuestra que la integración de los Trabajos, Obras y Actividades con contenido Restaurador-Reparador (TOAR) en el ordenamiento territorial de Tunja no solo es posible, sino necesaria para avanzar en la implementación territorial de la justicia transicional y en la verificación del cumplimiento del Acuerdo Final de Paz. El análisis del Plan de Ordenamiento Territorial vigente y de los insumos del nuevo POT en formulación confirma un vacío institucional profundo: ninguna de estas herramientas contempla la justicia restaurativa, las sanciones propias o los TOAR como componentes de la planificación urbana, rural, ambiental o social. Esta ausencia estructural impide que las sanciones restaurativas puedan insertarse de manera coherente en el desarrollo municipal y limita su capacidad para generar impactos sostenibles en el territorio.

La revisión documental y el diagnóstico territorial realizados evidencian que, pese a la falta de marcos normativos, el municipio presenta múltiples áreas susceptibles de intervención restaurativa, con potencial para articular reparación simbólica, recuperación ambiental, fortalecimiento comunitario y mejora del espacio público. Este hallazgo demuestra que la falta de integración de los TOAR en la planeación municipal no responde a la inexistencia de campos de aplicación, sino a la ausencia de una metodología institucional que permita vincular las necesidades del territorio con la oferta restaurativa de la justicia transicional.

El estudio también confirma que la justicia restaurativa requiere, para su eficacia, una articulación estrecha entre las decisiones de la JEP y los sistemas locales de gestión pública. La literatura especializada coincide en que las medidas restaurativas pierden impacto cuando no están alineadas con las necesidades territoriales ni vinculadas con procesos de política pública. En este sentido, Tunja enfrenta el desafío de transitar de una concepción judicial-centrada de los TOAR a un modelo de gobernanza territorial restaurativa, en el que las instituciones municipales, las comunidades y las víctimas participen activamente en su formulación, ejecución y verificación.

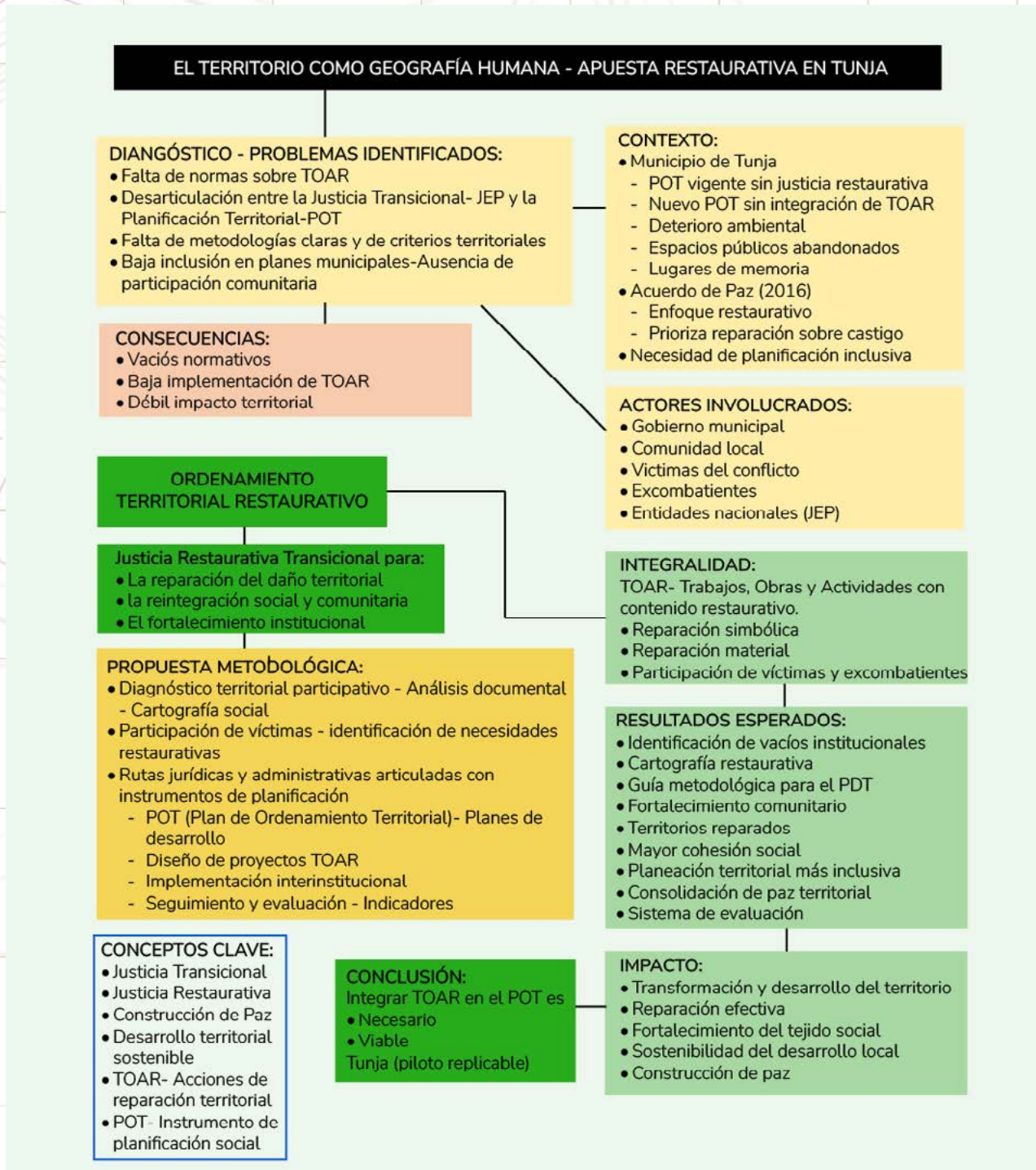
La propuesta metodológica elaborada en esta investigación constituye un primer paso para avanzar hacia ese modelo. Los lineamientos diseñados ofrecen rutas jurídicas, técnicas y participativas para incorporar los TOAR en el POT y en los instrumentos complementarios de planeación municipal. Además, los criterios de priorización territorial, los mecanismos de participación comunitaria y los indicadores de verificación proporcionan herramientas prácticas para garantizar la pertinencia, eficacia y transparencia de las intervenciones restaurativas en el territorio.

En conjunto, los hallazgos permiten concluir que la articulación entre ordenamiento territorial y justicia restaurativa puede convertirse en una estrategia clave para consolidar procesos de paz territorial desde el nivel local. Tunja tiene la oportunidad de posicionarse como un municipio pionero en la integración de los TOAR en la planeación urbana y rural, lo que fortalecería la reconstrucción del tejido social, la reparación de daños históricos y la construcción de un desarrollo más equitativo y participativo. La propuesta aquí presentada no solo llena un vacío institucional actual, sino que abre la puerta a un modelo replicable en otros municipios del país, contribuyendo a consolidar la Paz Total desde los territorios.

Referencias

- Alcaldía Mayor de Tunja. (2014). Decreto No. 0241 del 23 de septiembre de 2014. <https://www.tunja-boyaca.gov.co/pot/decreto-no-0241-del-23-de-septiembre-de-2014-por-medio>
- Alcaldía Mayor de Tunja. (2025). POT en construcción. <https://pot-tunja.gov.co/index.php/participacion-2024-2025-etapa-de-formulacion/>
- Aldana, A. (2022). Ordenamiento territorial y construcción de paz: Retos desde los Derechos Humanos. *Revista Trabajo Social*. <https://doi.org/10.15446/ts.v23n2.91177>
- Botero, S., & García, M. (2024). *Paz y opinión pública en Colombia*. Ediciones Uniandes. <http://dx.doi.org/10.30778/2022.66>
- Braconnier Moreno, A., & Romero, J. (2023). La justicia transicional-restaurativa en Colombia a la luz de culturas jurídicas basadas en el cuidado y la sanación. *Revista Doctrina Distrital*, 1(2). <https://doctrinadistrital.com/ojs2/index.php/RevistaDoctrinaDistrital/article/view/86>
- Braithwaite, J. (2019). *Restorative justice and responsive regulation*. Oxford University Press. <https://global.oup.com/academic/product/restorative-justice-and-responsive-regulation-9780199578481>
- Congreso de la República de Colombia. (1997). Ley 388 de 1997. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=339>
- Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1454 de 2011. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43210>
- Cortés, F., & Rivas, L. (2020). Gobernanza territorial y políticas públicas en contextos de posconflicto. *Revista de Estudios Sociojurídicos*, 22(1), 75–103. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/8914>
- De Greiff, P. (2020). *Transitional justice and development*. International Center for Transitional Justice. <https://www.ictj.org/publication/transitional-justice-and-development>
- Jurisdicción Especial para la Paz. (2020). *Lineamientos en materia de sanción propia y Trabajos, Obras y Actividades con contenido Reparador–Restaurador (TOAR)*. Sección de reconocimiento de verdad y responsabilidad del Tribunal para la Paz.
- Lambourne, W. (2021). Transformative justice, reconciliation and peacebuilding. *Journal of Human Rights Practice*, 14(2), 478–495. <https://academic.oup.com/jhrp/article-abstract/14/2/478/6659909>
- Narváez-Romero, H., & Acevedo-Ortega, J. (2023). Justicia transicional y justicia restaurativa en Colombia: Una lectura contemporánea. *Pluriverso*, 3(4), 112–130. <https://publicaciones.unaula.edu.co/index.php/Pluriverso/article/view/1735>

Uprimny, R., Sánchez, N., & Saffon, M. (2022). Transitional justice, accountability and structural transformation. *International Journal of Transitional Justice*, 16(2), 290–308. <https://academic.oup.com/ijtj/article-abstract/16/2/290/6644993>





Justicia

