

# DESMANTELAMIENTO DEL PARAMILITARISMO

*Propuesta de lineamientos de política pública*



# DESMANTELAMIENTO DEL PARAMILITARISMO:

Propuesta de lineamientos de política pública para el desmantelamiento de las organizaciones sucesoras del paramilitarismo, sus redes de apoyo y desestructuración de organizaciones y conductas criminales que atentan contra el liderazgo social y la construcción de la paz

## **DESMANTELAMIENTO DEL PARAMILITARISMO:**

Propuesta de lineamientos de política pública para el desmantelamiento de las organizaciones sucesoras del paramilitarismo, sus redes de apoyo y la desestructuración de organizaciones y conductas criminales que atentan contra el liderazgo social y la construcción de la paz

### **ELABORACIÓN**

Programa de Garantías para la Paz - CSPP

María Paula Feliciano Acero

José Jans Carretero Pardo

Sebastián Joya Téllez

Irene Urango Montilla

Silvia Juliana Becerra Ostos

### **COORDINACIÓN**

Comisionados y comisionadas de la sociedad civil ante la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad

Franklin Castañeda Villacob

*Delegado plataformas de DDHH – Coordinación Colombia Europa Estados Unidos (CCEEU) - CSPP*

Gustavo Gallón Giraldo

*Delegado plataformas de DDHH – Alianza de Organizaciones, Sociales y Afines - CCJ*

Camilo Gonzales Posso

*Comisionado experto de la sociedad civil - Comisionado experto de la sociedad civil - INDEPAZ*

Linda Cabrera Cifuentes

*Invitada permanente por las plataformas de mujeres – SISMA Mujer - Gpaz*

Rosa Emilia Salamanca

*Invitada permanente por las plataformas de mujeres- Cumbre Nacional de Mujeres y Paz*

Jaime Caycedo Turriago

*Comisionado experto de la sociedad civil*

### **PORTADA**

Gabriel Ramón Pérez Castelar

### **DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN**

Alejandro Medina

### **IMPRESIÓN:**

Periferia Prensa Alternativa

Primera edición, 2020.

Bogotá D.C., Colombia

ISBN: 978-958-52845-3-1

Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos – CSPP

Coordinación Colombia Europa Estados Unidos (CCEEU)

Comisión Colombiana de Juristas

La Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo

Alianza de Organizaciones, Sociales y Afines por una Cooperación para la Paz y la Democracia en Colombia

Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz –INDEPAZ

Grupo de Trabajo GPaz —Género en la Paz

Cumbre Nacional de Mujeres y Paz

SiSMA Mujer

### **CON FINANCIACIÓN DE**

Fundación Heinrich Böll Oficina Bogotá – Colombia

Fondo Noruego para los Derechos Humanos - Colombia

Principado de Asturias

Pueblo y Dignidad

Cantón de Ginebra

Meyrin

Asociación Turpial

Las opiniones contenidas en el presente documento son solo responsabilidad de las plataformas y organizaciones autoras coordinadoras y no comprometen de ninguna manera a las organizaciones que apoyaron su publicación. La difusión de este documento es libre, siempre y cuando se cite la fuente.

# Contenido

## 1 Introducción y justificación: una política civilista con enfoque de derechos humanos para el desmonte del paramilitarismo y las organizaciones y conductas criminales que atentan contra la construcción de la paz / 7

1.1. Acerca del Auto AI-008-2020 de la Jurisdicción Especial para la Paz / 9

## 2 Antecedentes normativos: estado del arte de una política fallida para el desmantelamiento del paramilitarismo / 11

2.1. Políticas del Estado para el desmonte de grupos paramilitares / 13

2.1.1. Decreto 328 de 1958: Estado de Sitio / 13

2.1.2. Decreto 3398 de 1965 (Ley 48 de 1968) / 14

2.1.3. Decreto 180 de 1988 o “Estatuto Antiterrorista” / 15

2.1.4. Decretos 813, 814 y 815 de 1989 para enfrentar los “grupos de autodefensas” / 15

2.1.5. Decreto 2134 de 1992 / 17

2.1.6. Decreto 356 de 1994 / 17

2.1.7. Decreto 2895 de 1997 / 18

2.1.8. Justicia y paz. Cambios, aciertos y obstáculos para las víctimas / 18

2.1.9. Directiva Permanente 014 de 2011 del Ministerio de Defensa Nacional / 20

2.1.10. Directivas 015, 016 y 037 de 2017 de 2016 del Ministerio de Defensa Nacional / 21

2.2. Políticas del Estado que dieron origen e intentaron cerrar el ciclo de existencia de los grupos paramilitares / 22

2.2.1. Decreto 3398 de 1965 (Ley 48 de 1968) avaladas constitucionalmente / 22

2.2.2. Decreto 356 de 1994 avalado constitucionalmente / 23

2.2.3. Justicia y paz y continuidad del fenómeno del paramilitarismo / 24

## 3 Presentación de estándares constitucionales: construcción de la política pública tras la firma del Acuerdo Final de Paz / 26

3.1. El Acuerdo Final de Paz como parámetro constitucional de construcción de la política pública / 27

3.1.1. Comisión Nacional de Garantías de Seguridad / 29

3.1.2. Unidad Especial de Investigación / 32

3.1.3. Cuerpo Élite de la Policía Nacional / 32

3.1.4. Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida / 33

3.1.5. Prohibición Constitucional del paramilitarismo / 34

## 4 Políticas existentes: Desarrollos normativos, administrativos y de política pública recientes / 36

- 4.1. Grupos Armados Organizados (GAO) y Grupos Delincuenciales Organizados (GDO) / 37
- 4.2. Políticas de defensa, seguridad y garantías creadas por el Gobierno Nacional / 38
  - 4.2.1. Política de Defensa y Seguridad (PDS) / 38
  - 4.2.2. Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana / 40
  - 4.2.3. Plan de Acción Oportuna (PAO) / 41
- 4.3. Normas de sometimiento / 42
  - 4.3.1. Ley 1908 de 2018: sometimiento colectivo / 42
  - 4.3.2. Decreto 965 de 2020: sometimiento individual / 44

## 5 Diagnóstico de la situación actual para el rediseño de una política pública efectiva / 45

## 6 Balance crítico de la política existente de acuerdo con los estándares constitucionales e internacionales / 53

- 6.1. Políticas de defensa, seguridad y garantías creadas por el Gobierno Nacional / 54
  - 6.1.1. Política de Defensa y Seguridad (PDS) / 54
  - 6.1.2. Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana / 55
  - 6.1.3. Plan de Acción Oportuna (PAO) / 56
- 6.2. Normas de sometimiento / 57
  - 6.2.1. Ley 1908 de 2018 / 57
  - 6.2.2. Decreto 965 de 2020 / 59
- 6.3. Análisis de la implementación actual de los mecanismos derivados del Acuerdo Final de Paz / 63
  - 6.3.1. Comisión Nacional de Garantías de Seguridad / 63
  - 6.3.2. Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación / 65
  - 6.3.3. Cuerpo Élite de la Policía Nacional / 66
  - 6.3.4. Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida / 67
  - 6.3.5. Prohibición constitucional del paramilitarismo / 67

## 7 Marco conceptual 69

- 7.1.. Conceptualización de la persona defensora de derechos humanos / 70
- 7.2. Organizaciones y conductas objeto del Decreto Ley 154 de 2017 / 71
- 7.3. Política pública de desmantelamiento / 73
- 7.4. Garantías de seguridad / 74
- 7.5. Paz territorial / 76

## 8 Enfoques de la Política pública / 77

- Respeto, garantía, protección y promoción de los derechos humanos / 78
- Territorial / 78
- Transnacional / 78

De Género / 79  
Étnico / 79  
Intercultural / 80  
Etario / 80  
Interseccional / 80

## **9 Propuestas de política pública para el desmantelamiento del paramilitarismo: estructura, ejes y líneas de trabajo / 81**

- 9.1. Propuesta de objetivos, estructura y elementos centrales para la construcción de una política pública eficaz en el desmonte del paramilitarismo / 82
- 9.2. Ejes y líneas de trabajo / 85
  - 9.2.1. EJE 1. PREVENCIÓN / 85
  - 9.2.2. EJE 2. MEDIDAS URGENTES DE PROTECCIÓN / 95
  - 9.2.3. EJE 3. TRANSFORMACIÓN DE LA ACCIÓN OPERATIVA EN TERRENO / 98
  - 9.2.4. EJE 4. INVESTIGACIÓN Y DESESTRUCTURACIÓN / 100
  - 9.2.5. EJE 5. SOMETIMIENTO, REINSERCIÓN Y JUSTICIA / 103
  - 9.2.6. EJE 6. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN / 105

## **10 Conclusiones / 107**

## **11 Recomendaciones / 111**

## **12 Referencias / 113**



# Introducción y justificación: una política civilista con enfoque de derechos humanos para el desmonte del paramilitarismo y las organizaciones y conductas criminales que atentan contra la construcción de la paz

1



La aparición de los grupos paramilitares en el contexto del conflicto armado colombiano ha originado algunos de los episodios más violentos de la historia colombiana dejando graves violaciones a los derechos humanos como al menos 2500<sup>1</sup> masacres entre 1982 y 2007, desapariciones forzadas, desplazamientos forzados y tortura, violencia sexual, entre otros. De las aproximadamente 262.197 personas asesinadas y/o agredidas en el marco del conflicto armado (1958 – 2018) más de 100.000 personas lo fueron por grupos paramilitares<sup>2</sup>. Las iniciativas gubernamentales para conjurar este fenómeno han sido, no obstante, ineficaces ante su accionar e incluso, muchas de sus medidas han brindado un marco legal y hasta logístico para su surgimiento, mantenimiento y expansión. Dichas propuestas se han basado especialmente en la persecución y en el combate armado de los cabecillas de estos grupos, reformas punitivas, sin que haya habido propuestas exitosas de sometimiento y desmovilización que permitieran, asimismo, la satisfacción de los derechos de las víctimas en términos de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.

El Acuerdo Final de Paz estableció acciones de protección frente a la reconfiguración de la presencia armada en el país que supondría la dejación de armas de las ex FARC-EP, orientadas estas al desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales que puedan atentar contra quienes implementan el Acuerdo de paz, ejercen liderazgo social o defienden los derechos humanos, incluyendo a las consideradas sucesoras del paramilitarismo. Sin embargo, cuatro años después de su firma, han primado los incumplimientos a estos compromisos constitucionales. Los distintos mecanismos destinados para este fin –la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS), la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación y el Cuerpo Élite de la Policía Nacional- no han tenido la operatividad necesaria o su naturaleza ha sido transformada en el desarrollo legal y administrativo de las mismas, de suerte que, desde éstas instancias aún no se ha podido establecer una ruta o un plan concreto de desmantelamiento de las prenombradas organizaciones, mientras persisten los hechos de agresiones a las comunidades y a personas defensoras de derechos humanos.

El propósito de este documento de Lineamientos de política pública entregado a la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad el pasado 11 de septiembre de 2020 es brindarle a esta instancia derivada del Acuerdo Final insumos para el logro de sus objetivos. De acuerdo con el mandato del punto 3.4.3 del Acuerdo Final de Paz, reglamentado por medio del Decreto Ley 154 de 2017 y declarado executable por la Corte Constitucional en su Sentencia C-224/17, la CNGS es la encargada de llevar a cabo el diseño y seguimiento de la política pública y criminal en materia de desmantelamiento de cualquier organización o conducta responsable de homicidios y masacres, así como de aquellas que atentan contra personas defensoras de derechos

<sup>1</sup> VERDAD ABIERTA. *Masacres: la ofensiva paramilitar*. 2 de septiembre de 2008. Disponible en: paramilitar <https://verdadabierta.com/masacres-el-modelo-colombiano-impuesto-por-los-paramilitares/>

<sup>2</sup> Ver: <https://centrodememoriahistorica.gov.co/262-197-muertos-dejo-el-conflicto-armado/>

“ El marco lógico de esta propuesta parte de los estándares internacionales en la materia, como la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo), así como de la legislación nacional vigente y el mandato del Acuerdo Final de Paz, firmado en noviembre de 2016 entre el Estado Colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) ”

humanos, movimientos sociales y políticos, o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo.

El marco lógico de esta propuesta parte de los estándares internacionales en la materia, como la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo), así como de la legislación nacional vigente y el mandato del Acuerdo Final de Paz, firmado en noviembre de 2016 entre el Estado Colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP). Esta propuesta se basa en el principio civilista de la primacía de la autoridad civil sobre la militar y en la necesidad de consolidar un proceso de estabilización para la paz, - y no para la guerra- entendido bajo las nociones de protección de las poblaciones y generación de vínculos de confianza entre las instituciones y los ciudadanos. Busca además generar planes y acciones del orden social, cuyo diseño y despliegue parta del entendimiento de las condiciones locales, con respuestas diferenciadas que tengan en cuenta las vulnerabilidades y riesgos a los que están expuestas las poblaciones y comunidades en los territorios. Así mismo incorpora los principios de seguridad humana, dignidad y respeto, progresividad y no regresividad, participación de las víctimas, complementariedad, concurrencia y eficacia, seguridad jurídica, no discriminación, no estigmatización y no impunidad.

### 1.1. Acerca del Auto AI-008-2020 de la Jurisdicción Especial para la Paz

De acuerdo con el Auto AI-008-2020 proferido por la Sección de Ausencia de Reconocimiento de Responsabilidad y Verdad de la Jurisdicción Especial para la Paz, el Alto Comisionado para la Paz en su condición de Secretario Técnico de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) se encontraba en la obligación de remitir en un término no mayor a 60 días “los Lineamientos y el Plan de Acción de la Política pública y criminal en materia de desmantelamiento de las organizaciones o conductas criminales”<sup>3</sup>. Según el prenombrado Auto, la Comisión posee un papel central en la implementación y desarrollo del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), el cual a su vez se basa en una idea de modelo de seguridad nueva

<sup>3</sup> JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ. Auto AI-008-2020. Párr. 141. M.P.Reinere de los Ángeles Jaramillo Chaverra.

“fundada en el respeto de la dignidad humana y la defensa de los valores democráticos y para el ejercicio de la oposición política”<sup>4</sup>.

Para ello, el Auto recuerda la necesidad de la actuación coordinada y articulada de cada uno de sus componentes teniendo en cuenta que tanto la Instancia de Alto Nivel (IAN) como la CNGS poseen un papel preponderante en su funcionamiento y aplicación: “(...) el concepto de Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política -SISEP- que articula funciones de desarrollo institucional, prevención, protección y seguimiento; estructurado sobre dos pilares principales: la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, que dirigen y articulan las distintas instancias que integran el sistema con una Secretaría Técnica a cargo del Delegado Presidencial”<sup>5</sup>.

Sin embargo, en cuanto a su efectividad observó que “no se reportaron avances en el funcionamiento o implementación gradual de las metas propuestas, en ninguno de los siguientes aspectos: (...) B.443. Comisión de seguimiento y evaluación del SISEP creada y en funcionamiento. No registra avances”<sup>6</sup>. Asimismo, resaltó que la CNGS ha tenido una falta de participación de la sociedad civil, además de una implementación fragmentada. Lo anterior se acompasa con lo señalado con los y las delegadas de la sociedad civil quienes en su momento adujeron que no se cumplía con los términos de convocatoria reglamentarios, no existía la asignación presupuestal requerida, no existía coordinación entre los componentes del SISEP y se buscaba reemplazar por medidas paralelas que no poseen su enfoque y que además no han sido eficaces<sup>7</sup>. Así, en el Auto se reconoció “que es necesario que las instancias responsables de la articulación y armonización de acciones, como la Instancia de Alto Nivel y, en particular, la Comisión Nacional de Garantías cumplan con su misionalidad en los términos de ley”<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ. Auto AI-008-2020. Párr. 79. M.P.Reinere de los Ángeles Jaramillo Chaverra.

<sup>5</sup> *Ibíd.* Párr. 86

<sup>6</sup> *Ibíd.* Párr. 128.

<sup>7</sup> *Ibíd.* Párr. 135.

<sup>8</sup> *Ibíd.* Párr. 139.

## Antecedentes normativos: estado del arte de una política fallida para el desmantelamiento del paramilitarismo

2



**A** continuación, se presenta una síntesis y balance de las principales iniciativas que el Estado colombiano ha construido frente al actuar de las organizaciones paramilitares y criminales. Este conjunto de normas permite evidenciar que el Estado históricamente ha apostado por reproducir medidas de naturaleza similar, sin observar de forma holística el complejo fenómeno paramilitar que continuamente se ha transformado y adaptado a nuevos contextos. Desde la década del 40 hasta la actualidad han sido proferidos cerca de 50 instrumentos normativos relacionados con la persecución, investigación, sanción, desarme y desmovilización del componente armado de las organizaciones paramilitares, de autodefensa y de “justicia privada”, sin que hayan logrado penetrar de forma efectiva en el funcionamiento de estas estructuras<sup>9</sup>. En lugar de ello, las instituciones del Estado colombiano y sus agentes han favorecido la conformación, expansión y mantenimiento del paramilitarismo, según organismos judiciales nacionales e internacionales. Así, las mismas estrategias y errores han sido reproducidos norma tras norma con pocos cambios.

Las políticas y normas que se han aprobado a lo largo de la historia reciente han intentado dar respuesta al componente armado del paramilitarismo, pero han dejado de lado otros componentes como:

1. Los económicos de financiación de aparatos armados y utilización de la violencia y de alianzas con grupos armados para proyectos empresariales y acaparamiento de tierras y recursos naturales. Incluye formas de enriquecimiento ilícito y lavado de activos.
2. Los políticos materializados en alianzas en redes y aparatos de poder de grupos armados jefes de partidos políticos, funcionarios civiles, que suplantán funciones del Estado en materia de justicia, orden público, acciones de contrainsurgencia y monopolio de las armas.
3. La cooptación y captura de instituciones del Estado para propósitos de seguridad privada y enriquecimiento ilícito bajo la cobertura de apoyo a la contrainsurgencia o la imposición de ordenes violentos.
4. La formación o apoyo desde el Estado y la Fuerza Pública de organizaciones o redes de civiles subordinados a la autoridad estatal para cumplir regularmente funciones de inteligencia o de apoyo a operaciones militares de combate a grupos armados irregulares o ilegales. Se incluye la cooptación abierta o indirecta de empresas de seguridad privada o de grupos de ciudadanos para que sirvan de apoyo a acciones de guerra o de control regular del orden público.
5. La formación de unidades o grupos de la fuerza pública que por diversas razones actúan de civil o en operaciones encubiertas en alianza con estructuras armadas

<sup>9</sup> CENTRO DE MEMORIA HISTÓRICA. *Justicia y Paz. Los silencios y los olvidos de la verdad*. CMH, 2012, p. 51

criminales, con supuestos objetivos de control del orden público o de operaciones militares.

6. La alianza de unidades de la Fuerza Pública con grupos criminales supuestamente con el objetivo de combatir enemigos del Estado.
7. La promoción o practica de discursos de estigmatización y discursos de odio que propician el ejercicio de las armas y de la justicia privada supuestamente en defensa de intereses de la nación o del Estado.

## 2.1. Políticas del Estado para el desmonte de grupos paramilitares

### 2.1.1. Decreto 328 de 1958: Estado de Sitio

Por medio del cual “se dictan unas disposiciones tendientes a facilitar el afianzamiento de la paz en los Departamento en donde subsiste el estado de sitio”. Con el periodo presidencial dictatorial de Rojas Pinilla, la violencia aumentó con la aparición de grupos armados conservadores con nombres tales como “contrachusma” -en las cuales hubo participación de la Fuerza Pública- y decían tener el objetivo de eliminar a los pertenecientes de las guerrillas liberales<sup>10</sup>. Bajo el Estado de Sitio (Decreto 321 de 1958), el Gobierno construyó estrategias de pacificación basadas en dos vías: (i) la confrontación armada y (ii) las amnistías e indultos,<sup>11</sup> incluso a los “particulares, funcionarios públicos, militares o grupos organizados bajo la dependencia de jefe, que hubieran cometido delitos y cuyas imputaciones se hubieran originado en el ataque o defensa del Gobierno y de las autoridades”. Adicionalmente, creó 10 Fiscalías especiales para perseguir el delito en los departamentos de Caldas, Cauca, Huila, Tolima y Valle del Cauca y dos Tribunales de Gracia, y le confirió facultades al ejecutivo de solicitar estos beneficios punitivos.

Primero, este Decreto desconoce el carácter diferenciado del delito político y el paramilitarismo, al conceder amnistías a delitos propios de acciones paramilitares que por su naturaleza y afinidades no buscaban un objetivo “altruista” o de cambio social, sino únicamente estaban basadas en la eliminación física del enemigo político. De forma que podrían disfrutar de beneficios penales tales como “suspensión de acciones penales u otorgamiento de libertades condicionales” incluso los “particulares, funcionarios públicos, militares o grupos organizados bajo la dependencia de jefe, que hubieran cometido delitos y cuyas imputaciones se hubieran originado en el ataque o defensa del Gobierno y de las autoridades”<sup>12</sup> (Decreto Ley 0328 de 1958).

Asimismo, dicha estrategia dejaba de lado el dismantelar adecuadamente las bandas, pues militarmente se abatían a algunas cabecillas sin observar completamente la estructura, y menos su relación con agentes estatales, políticos y económicos, de

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> HENAO, Diana. *Bandolerismo rural en el Bajo Cauca, Magdalena Medio y el Nordeste antioqueño (Colombia)*, 1953-1958. 2015, vol.7, n.14 pp.285-319. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.15446/historelo.v7n14.48708>.p. 320

<sup>12</sup> CENTRO DE MEMORIA HISTÓRICA. *Justicia y Paz. Los silencios y los olvidos de la verdad*. CMH, 2012, p. 51.

“ Para 1987, el Estado reconocería la existencia de más de 130 organizaciones paramilitares en el país, así como su incapacidad para enfrentarlos dada su forma de operación y la falta de presencia estatal en los territorios. ”

tal suerte que pasado un tiempo surgían nuevos jefes y era necesario nuevamente formular medidas de orden público.

Y, por demás, inaugura un conjunto de normativas que tienen como finalidad enfrentar el fenómeno de violencia en las regiones, pero que reúnen este conjunto de errores comunes: i) no contemplan la satisfacción de los derechos de las víctimas de manera genuina; ii) las reformas a la justicia están basadas exclusivamente en facilitar los procesos de amnistía y renuncia a la persecución penal; iii) se otorgan facultades extraordinarias al Ejecutivo para la persecución de los delitos y para la aplicación de amnistías transgrediendo las competencias de otros poderes públicos, como en este caso, el poder judicial pues se les asignaron funciones judiciales a los alcaldes y gobernadores.

### 2.1.2. Decreto 3398 de 1965 (Ley 48 de 1968)

Este Decreto comportaría un intento por organizar la política de Estado respecto de la seguridad nacional, según la cual la defensa debía hacerse empleando civiles en la lucha contra la insurgencia mediante la idea de la “movilización de la Nación”. Impuso el deber de “movilización” para que los civiles pudieran “ser utilizados por el Gobierno en actividades y trabajos con los cuales contribuyan al restablecimiento de la normalidad” de acuerdo con el contexto de violencia que atravesaba el país. Entre otras, dispuso: i) que “ARTÍCULO 3°. Todos los colombianos están obligados a participar activamente en la defensa nacional, cuando las necesidades públicas lo exijan para defender la independencia nacional y las instituciones patrias”; ii) ARTÍCULO 4°. Todas las personas naturales y jurídicas del país están obligadas a cooperar en la defensa nacional y sus actividades estarán supeditadas a los fines de ella y iii) PARÁGRAFO 3° DEL ARTÍCULO 33: Autorizó a las fuerzas militares para entregar armas de uso privativo de las mismas fuerzas militares a civiles. La Corte Suprema de Justicia declaró exequible dicho decreto (a excepción una parte del artículo 34) y se adoptó como legislación permanente<sup>13</sup>.

Esta normativa dirigió la política de Estado para el combate de la criminalidad, sin embargo, lejos de constituir una estrategia efectiva para hacerle frente fue la base jurídica para la creación y fortalecimiento de grupos paramilitares, según se explica más adelante y el cual no sería expulsado del ordenamiento jurídico colombiano sino hasta 1989. Para 1987, el Estado reconocería la existencia de más de 130 organizacio-

<sup>13</sup> CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala Plena, Sentencia del 12 de abril de 1967, En: Gaceta Judicial, tomos CXX-CXXI-CXXII-CXXIII, Bogotá, Imprenta Nacional, 1982, páginas 66-70.

nes paramilitares en el país, así como su incapacidad para enfrentarlos dada su forma de operación y la falta de presencia estatal en los territorios<sup>14</sup>.

### 2.1.3. Decreto 180 de 1988 o “Estatuto Antiterrorista”

Dicho Decreto se encargó de crear múltiples tipos penales vinculados con la realización de actividades terroristas e introdujo modificaciones en el proceso penal recordando garantías procesales para las personas sindicadas de “terrorismo”. Asimismo, creó un sistema de gratificaciones por información eficaz que incluyó la extinción de la acción penal o “el perdón judicial” y la reducción de la pena hasta en dos terceras partes. Creó un Cuerpo Técnico de Policía Judicial con la posibilidad de que cualquier miembro de las Fuerzas Militares pudiera participar en las actividades investigativas, y con la facultad de interceptar comunicaciones sin orden judicial, así como atribución para “aprehender sin orden judicial a persona o personas indiciadas de participar en actividades terroristas” y “someter a requisita a las personas en cualquier sitio público”. Estas restricciones se extendieron incluso a la libertad de prensa, intimidad, entre múltiples derechos humanos universales.

La valoración es que el conjunto de nuevas conductas típicas, penas y circunstancias de agravación punitiva no demostraron ninguna eficacia, y estaban orientadas a darle tratamiento bajo la categoría de “terrorismo” a cualquier actividad contraria a los intereses del ejecutivo y/o autoridades militares con poderes exorbitantes. Esto toda vez que las autoridades militares ejercieron funciones de policía judicial, investigación, entre otras, que a la postre favorecieron la ocurrencia de graves violaciones a los derechos humanos por parte de agentes de Estado en el marco de su ejercicio. No hizo consideraciones sobre la naturaleza del delito político. Y, en últimas, disponía el otorgamiento del beneficio de extinción de la acción penal por colaboración con información eficaz, sin ninguna consideración para la satisfacción de los derechos de las víctimas.

### 2.1.4. Decretos 813, 814 y 815 de 1989 para enfrentar los “grupos de autodefensas”.

El Decreto 813 de 1989 es el primer antecedente de una entidad estatal que hizo las veces de la CNGS. Mediante el Decreto 813180 de 1989 el Gobierno de Virgilio Barco crearía la Comisión Asesora y Coordinadora de las acciones contra los escuadrones de la muerte, bandas de sicarios o grupos de autodefensa o de justicia privada, equivocadamente denominados paramilitares, integrada por los ministros de Gobierno, Justicia y Defensa, el jefe del DAS, el Comandante General de las Fuerzas Militares y el Director General de la Policía, con la finalidad de (i) realizar un diagnóstico de la situación, (ii) elaborar un “plan integral de acción” en contra de éstos grupos, (iii) coordinar los recursos y las actividades de inteligencia y operacionales necesarias para combatirlos, (iv) realizar una evaluación periódica del plan, (v) analizar las normas vigentes y proponer reformas legales y (vi) estudiar las propuestas formuladas

<sup>14</sup> CENTRO DE MEMORIA HISTÓRICA. *Justicia y Paz. Los silencios y los olvidos de la verdad*. CMH, 2012, p. 92.

por las diferentes fuerzas políticas y sociales para superar la situación creada por la existencia y la acción de estos grupos. Su acción se materializó en el Decreto 1194 de 1989 con la prohibición penal de crear, organizar, pertenecer o financiar estos grupos que fue posteriormente derogada en 1997.

Adicional a la Comisión Asesora, mediante el Decreto 814 de 1989 se ordenó la creación del “Cuerpo Especial Armado contra los escuadrones de la muerte, bandas de sicarios o grupos de autodefensa o de justicia privada, equivocadamente denominados paramilitares”, formado por miembros de la Policía Nacional con la función específica de combatir dichos grupos realizando “operativos necesarios para erradicarlos e impedir sus actividades”. El accionar del Cuerpo Especial debía dirigirse por las recomendaciones de la Comisión Asesora. Este Cuerpo Armado, que nunca se creó, sería igualmente el antecedente del actual Cuerpo Élite de la Policía Nacional que posee funciones similares en el sentido de investigar y perseguir las organizaciones criminales. Y mediante el Decreto 815 de 1989 se eliminó suspendió la autorización general de uso de armas privativas de la fuerza pública a los civiles que había sido establecida desde el Decreto 3398 de 1965, confiriéndole la facultad de dar dichos permisos exclusivamente al Presidente de la República. Norma que reconoció que el permiso de uso de armas privativas de la fuerza pública a civiles promovió la conformación de grupos paramilitares y criminales. Un mes más tarde, en mayo de 1989, la Corte Suprema de Justicia, por otra vía, declaró la inconstitucionalidad de la norma que autorizaba entregar armas de guerra a civiles (parágrafo 3º del artículo 33 del decreto 3398 de 1965).

Sin embargo, estas normas en la práctica repitieron las fórmulas fallidas, sin incorporar el diseño de estrategias de investigación o judicialización de contexto, o hacer un diagnóstico social y un análisis de las estructuras criminales. Antes bien, desconoció el fenómeno del paramilitarismo reduciéndolo a un asunto de grupos de justicia privada. De esta manera el plan integral de acción se redujo a la creación de nuevos tipos penales o al incremento de pena para algunas conductas ya previstas, pero no en el diseño de estrategias de investigación o judicialización. No indaga en los nexos entre el paramilitarismo como fenómeno de Estado para ese entonces ya extendido en el país, y termina restringiendo su objeto de acción a la lucha contra el narcotráfico. La acción de la Comisión era sectorizada y partía de un principio fuertemente militarista, la primera acción que debía tomar en las áreas de actividad de los grupos eran las militares y las policivas sobre las civiles (art. 4).

En principio, era el primer intento de comprensión multidimensional del fenómeno al incluir acciones como la revisión normativa y el diagnóstico social en su diseño, pero se quedó corta en lo referido a la participación de la sociedad civil y en establecer medidas de carácter integral en su implementación. Aunque debía reunirse cada quince días, “se sabe que la comisión asesora (llamada “Comisión Antisicarial”) se reunió una sola vez”<sup>15</sup>, no desarrolló el plan integral de acción, no se acercó a la

<sup>15</sup> GIRALDO, Javier. *El Paramilitarismo: una criminal política de Estado que devora el país*. Boletín Justicia y Paz, segundo trimestre 1995. Disponible en: <https://www.javiergiraldo.org/spip.php?article76>

creación de una política pública y criminal. Si bien no puede negarse la participación que el narcotráfico tuvo en el fortalecimiento del paramilitarismo, la concentración exclusiva en este segmento del fenómeno desdibujó la potencialidad del Cuerpo Armado en cuanto a la investigación y persecución de otras expresiones criminales más allá de los cárteles de droga. Además de ello, funcionarios pertenecientes al Bloque de Búsqueda serían posteriormente relacionados con grupos paramilitares, en específico con el grupo denominado “Los Pepes” (acrónimo de Perseguidos por Pablo Escobar)<sup>16</sup>.

#### 2.1.5. Decreto 2134 de 1992<sup>17</sup>

Tras la Constitución Política de 1991, la Comisión Asesora sería fusionada con el Consejo Nacional de Seguridad creado por la Ley 52 de 1990 y con el Consejo Superior de la Defensa Nacional establecido por el prenombrado Decreto 3398 de 1965 para dar lugar al Consejo Superior de Seguridad y Defensa Nacional. Este cambio subsumió las funciones de la Comisión a las de defensa nacional en general, eliminando la política específicamente orientada al combate de grupos criminales.

Esta normativa vino de la mano con un conjunto de reformas en entidades competentes pero que no se tradujo en un cambio de la política de Estado de soporte de los grupos paramilitares, bajo la idea de una seguridad nacional basada en la contribución armada de grupos de civiles, como se ve en las siguientes decisiones de política pública.

#### 2.1.6. Decreto 356 de 1994

Bajo los gobiernos de César Gaviria Trujillo (1990-1994) y Ernesto Samper (1994-1998), de acuerdo con las decisiones del Consejo Superior de Seguridad y Defensa Nacional, se dio inicio a la creación de las Cooperativas de Vigilancia y Seguridad Privada CONVIVIR<sup>18</sup>. El Decreto 356 de 1994<sup>19</sup> propuso como su finalidad la colaboración con la Fuerza Pública en la búsqueda de información que sirviera para prevenir las actividades desplegadas por los grupos insurgentes y “la organización de la comunidad en forma de cooperativa, junta de acción comunal o empresa comunitaria, con el objeto de promover vigilancia y seguridad privada a sus cooperados o miembros, dentro del área donde tiene asiento la respectiva comunidad”. De este modo, la política de seguridad, continuó tratándose de un esfuerzo por incluir a los civiles en el combate armado de la criminalidad, a pesar del cambio de Constitución. Así, las CONVIVIR se convirtieron en un instrumento de expansión del paramilitarismo. Hasta 1997, la Corte Constitucional declarararía inconstitucional el parágrafo del artículo 39, que autorizaba a las cooperativas de vigilancia y seguridad privada para portar armas de uso restringido.

<sup>16</sup> MCDERMOTT, Jeremy. Élités y crimen organizado en Colombia: ‘Don Berna’. En InSight Crime, 6 de agosto de 2019. Disponible en: <https://es.insightcrime.org/investigaciones/colombia-elites-crimen-organizado-don-berna/>

<sup>17</sup> Ver: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1886024>

<sup>18</sup> Con los Decretos 535 de 1993 y 356 de 1994, que facultaba bajo ciertas circunstancias a dotar a los miembros de las Convivir con armamento de uso privativo de las fuerzas militares.

<sup>19</sup> Desarrollado en la Resolución 368 de 1995 de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

“ No obstante, sus objetivos, su accionar terminó concentrándose en el narcotráfico de manera exclusiva mientras para ese entonces el proyecto paramilitar estaba alcanzando niveles de fortalecimiento de escala nacional bajo la anuencia de la fuerza pública, como se ha corroborado en múltiples masacres perpetradas en el país entre 1997 y 2002. ”

### 2.1.7 Decreto 2895 de 1997

Da vida al “Bloque de Búsqueda de los grupos de justicia privada” como determinación del Consejo Superior de Defensa y Seguridad Nacional. Así se continuó la idea de grupos especiales dentro de la fuerza pública en conjunto con entidades del Estado como la Procuraduría y Fiscalía para la lucha contra la criminalidad, como el anterior Escuadrón del Decreto 814 de 1989. Este nuevo grupo era la respuesta al incremento de “los grupos de autodefensa, organizaciones de justicia privada, bandas de sicarios y escuadrones de la muerte” con el objetivo aparente de enfocar nuevamente la acción investigativa y policial en los grupos paramilitares teniendo en cuenta, esta vez, la contribución en términos de fomento y financiación y con un importante componente de evaluación y rendición de cuentas.

No obstante, sus objetivos, su accionar terminó concentrándose en el narcotráfico de manera exclusiva mientras para ese entonces el proyecto paramilitar estaba alcanzando niveles de fortalecimiento de escala nacional bajo la anuencia de la fuerza pública, como se ha corroborado en múltiples masacres perpetradas en el país entre 1997 y 2002.

Tras dicha normativa, se intentó reemplazar el trabajo del Bloque de Búsqueda con la creación de un “Centro de coordinación de la lucha contra los grupos de autodefensas ilegales y demás grupos al margen de la ley” con el Decreto 324 de 2000. Esta iniciativa pretendía retomar las funciones de la Comisión Asesora de 1989, adicionando la participación del Fiscal General de la Nación, el Procurador General y el Consejero para la Defensa y Seguridad. Sin embargo, sólo se reunió una vez el 15 de enero del 2000, después de que atentaran contra integrantes de la sociedad civil que participaron en la formulación de propuestas para el desmonte del paramilitarismo, y de que hubiera anunciado “ la creación de una brigada financiera integrada por hombres de la Fiscalía, el Ministerio de Hacienda, la Dian y los organismos de seguridad del Estado para perseguir a los financiadores de los paramilitares”, con la cual habían sido allanadas 31 propiedades de ganaderos en Montería<sup>20</sup>.

### 2.1.8. Justicia y paz. Cambios, aciertos y obstáculos para las víctimas

En 2005, se promulga la ley 975 de 2005, paradigmática en cuanto a la desmovilización de grupos paramilitares tras la negociación realizada por el Gobierno Nacional con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Esta normativa pretendía la elimi-

<sup>20</sup> EL TIEMPO. *Desafío de la comisión de notables*. 27 de mayo de 2001. Ver: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-422196>

nación del fenómeno paramilitar brindando el marco legal para la desmovilización colectiva de los grupos de Autodefensas que ya habían contaban con un control y alcance político, militar y armado de carácter nacional. Este proceso transicional de desmovilización paramilitar adelantado bajo el primer gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2006) dio lugar a la desmovilización de más de 30.000 integrantes de las AUC<sup>21</sup>. Tenía como objetivo principal regular la investigación, procesamiento, sanción y beneficios judiciales de las personas vinculadas a grupos armados organizados al margen de la ley que decidan desmovilizarse y contribuir decisivamente a la reconciliación nacional y a garantizar los derechos de las víctimas<sup>22</sup>.

En ese sentido, se reconoce como el esfuerzo más grande hasta entonces por articular un proceso de justicia transicional en el que se crearan mecanismos específicos para la satisfacción de los derechos de las víctimas, cuyos posteriores desarrollos dieron lugar a avances como los que se han dado en el marco de la implementación de la Ley 1448 de 2011, la creación del Centro Nacional de Memoria Histórica, o avances jurisprudenciales en el reconocimiento de los derechos de las víctimas a participar, que encontraron fundamento en el texto de esta Ley 975 y el trabajo de movilización nacional de las víctimas que implicó este proceso de justicia transicional. Así mismo, algunos testimonios y decisiones judiciales bajo la Ley de Justicia y Paz develaron algunas de las estructuras criminales y organizativas de las AUC, como sus nexos con agentes de Estado y particulares vinculados a sectores políticos y económicos, lo que dio lugar a que la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía compulsara 16.980 copias a otras unidades con información relativa a terceros presuntos colaboradores de estos grupos, las cuales aún están pendientes de ser resueltas por la justicia ordinaria en al menos 2.306 investigaciones<sup>23</sup>.

A pesar de lo anterior, también presentó importantes obstáculos para la satisfacción plena de los derechos de las víctimas, el esclarecimiento de los hechos y el real dismantelamiento de las organizaciones paramilitares. Ejemplo de ello, fue el proceso penal especial que se instituyó basado –como se ha antedicho– en una justicia eficiente y que proporcionó relatos de verdad fragmentados, pues los casos se llevaban en las fiscalías y tribunales de Justicia y Paz únicamente para los cargos que fueran aceptados por las personas comparecientes, de manera que, si no se aceptaban o la persona se retractaba de la versión libre, la actuación debía remitirse a otro fiscal en un proceso penal ordinario.

<sup>21</sup> Según cifras del Gobierno Nacional se desmovilizaron 31.600 paramilitares de forma colectiva y 4500 de manera individual. Esas cifras son sin embargo dudosas, si se tiene en cuenta que, en 2002, antes de la negociación con esos grupos, la fuerza pública reportaba la existencia de 12.000 paramilitares en el país. Además, se sabe, por confesión de algunos de sus comandantes, que a última hora se vinculó a una cantidad importante de jóvenes para que aparecieran como desmovilizados y recibieran beneficios económicos por ello. En cualquier caso, estas cifras revelan o el aumento de las estructuras paramilitares o el desconocimiento de sus estructuras. Y si no son ciertas revelan, a su vez problemáticas de corrupción y de difusión de información verídica a la sociedad.

<sup>22</sup> Ley 975 de 2005. Ver: <http://www.justiciatransicional.gov.co/ABC/Ley-de-Justicia-y-Paz>

<sup>23</sup> EL TIEMPO. *Compulsas contra terceros, la gran deuda del proceso de Justicia y Paz*. 25 de julio de 2020. Ver: <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/balance-de-las-compulsas-de-copias-e-investigaciones-contra-terceros-en-justicia-y-paz-522200>

En el sentir de organizaciones de la sociedad civil, lo anterior permitió la estructuración de un proceso fundamentado básicamente en la versión libre rendida<sup>24</sup>. Igualmente, tal ruptura o direccionamiento de los casos tenía entonces la consecuencia de que los crímenes no se entendieran en su totalidad y no pudiese observarse el panorama completo de la actividad criminal, sino fragmentado según lo que aceptase o no la persona. De igual forma, aunque formalmente excluía la posibilidad de recibir beneficios penales, se daban continuas reducciones de penas acumulables de forma que muchos paramilitares obtuvieron penas realmente irrisorias por los crímenes cometidos<sup>25</sup>. En el evento en que la persona compareciente aceptase se reemplazaba la pena ordinaria (cualquiera fuera el crimen) por una pena alternativa (sin importar la cantidad de crímenes) que en cualquier caso no podía superar los ocho años. Además, si no aceptaba algunos hechos, podía hacerlo después y acumular los beneficios con los ya recibidos<sup>26</sup>. Terminó facilitando la impunidad en muchos procesos, máxime con la Ley 1312 de 2009 Art. 2(17)<sup>27</sup> mediante la cual se le confirió al Fiscal General lo que se conoce como el “principio de oportunidad” para suspender investigaciones o simplemente negarse a procesar a los desmovilizados, lo cual operó sin las garantías plenas para los derechos de las víctimas.

### 2.1.9. Directiva Permanente 014 de 2011 del Ministerio de Defensa Nacional

A través de esta Directiva, en consonancia con la idea de que el paramilitarismo era un hecho superado, se formalizó la política de tratamiento de los grupos armados sucesores del paramilitarismo como Bandas Criminales (BACRIM). De acuerdo a los análisis de autoridades gubernamentales el operar de las BACRIM poseía dos características: “ausencia de una razón de ser contrainsurgente o de cualquier objetivo político que justifique su accionar; y su esencia criminal apuntalada en la expansión del narcotráfico y de otros mercados ilegales mediante el uso selectivo de violencia”<sup>28</sup>. Sin embargo, este concepto de BACRIM desconoce toda concepción del fenómeno como parte de la violencia sociopolítica y lo circunscribe únicamente a la economía ilegal de forma que olvida el relacionamiento que el paramilitarismo ha tenido con la economía de tipo legal y con agentes estatales. Así mismo, desconoce las continuidades en las estructuras delincuenciales, modus operandi y determinadores del accionar de grupos paramilitares que persisten ante la ineffectividad parcial del proceso de desmovilización bajo la Ley 975, con lo cual niega cualquier relación entre desmovilizados y el surgimiento de nuevos grupos y la continuación de prácticas de violencia sociopolítica.

<sup>24</sup> GALLÓN, Gustavo. Ed., *Anotaciones sobre la ley de “justicia y paz” Una mirada desde los derechos de las víctimas*. Comisión Colombiana de Juristas, 2007, p.15

<sup>25</sup> CENTRO DE ESTUDIOS DERECHO, JUSTICIA Y SOCIEDAD (DEJUSTICIA). *¿Justicia transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia*. Dejusticia, 2006, p. 89.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 186.

<sup>27</sup> El numeral 17 del art. 2º de la ley 1312 de 2009 fue declarado inconstitucional mediante sentencia C-936/10 de 23 de noviembre de 2010, Magistrado Ponente Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>28</sup> PRIETO, Carlos. *Las Bacrim y el crimen organizado en Colombia*. FES Seguridad, 2013, p. 3. Disponible en <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/09714.pdf>

### 2.1.10. Directivas 015, 016 y 037 de 2017 de 2016 del Ministerio de Defensa Nacional

Este conjunto de normativas reemplazó el concepto de BACRIM por los de Grupos Armados Organizados (GAO), Grupos Delincuenciales Organizados (GDO) y el “Grupo Armado Organizado residual” (GAOr). Las Directivas crean como instancia de coordinación un “Acuerdo de Comandantes del Sector Defensa” el cual es el encargado de emitir instrucciones al interior de la Fuerza Pública y recomendaciones a nivel de gobierno respecto de las estrategias en la lucha contra estos grupos armados e igualmente someter a consideración del Consejo de Seguridad Nacional el inventario y la línea base de los grupos delictivos que de acuerdo con la valoración realizada en Acuerdo de Comandantes, cumplan con los criterios objetivos de un GAO para que éste ratifique la decisión y de conformidad con sus funciones asesore en la toma de decisiones al Presidente de la República.

De acuerdo a las Directivas Permanentes 015 de 2016 y 016 de 2016, los GAO se definen como aquellas organizaciones que poseen la estructura y capacidad de ejercer “sobre una parte del territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas” de forma que le disputan al Estado la autoridad sobre dichos territorios por lo cual “debe recurrir a la fuerza militar contra los grupos armados, en lugar de recurrir únicamente a las fuerzas de policía”. Actualmente, el Estado colombiano reconoce la existencia de cuatro GAO: las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) o Clan del Golfo, Los Puntilleros (Bloque Meta y Bloque Libertadores del Vichada) y el EPL o Los Pelusos.

Por su parte, los GDO son conceptualizados como “un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves”, de suerte que poseen menor radio de acción que los GAO pero que poseen igualmente control territorial. Sin embargo, tipificarlos de esta forma limita la caracterización de su acción e invisibiliza los vasos comunicantes de estos grupos con agentes del Estado y del apoyo de economías legales más allá del desarrollo de actividades ilegales como el narcotráfico y la minería ilegal, lo cual no permite comprender las distintas aristas de su desarrollo. Igualmente desligan los GAO de los GDO sin observar la relación que se entretejen entre estructuras para el control territorial, a pesar de que existen evidencias de como los GAO subcontratan o tienden redes con los GDO para poseer un mayor alcance en el nivel local y consolidar su presencia.

La diferencia entre GAO y GDO resulta fundamental en cuanto, según las Directivas, la Fuerza Pública enfrentará de manera autónoma o coordinadamente a los GAO. Por su parte, la Policía Nacional enfrentará a los grupos de delincuencia de manera individual, salvo cuando esta o la autoridad civil competente solicite a las Fuerzas Militares asistencia militar, de forma que la Policía Nacional será la responsable de coordinar y realizar las labores investigativas y operacionales contra los GDO.

La definición de una organización como GAO ha sido interpretada en muchos eventos como autorización para bombardeos y para la calificación de personas y grupos como

objetivos militares a destruir e incluso aniquilar físicamente. Se definen objetivos de alto valor y se crean en la práctica condiciones y autorización mediata para ataques letales.

Así, estas normas se limitaron a reemplazar su denominación y a hacer una clasificación de los tipos de organizaciones de acuerdo a su magnitud y campo de acción, desligando de su caracterización la evaluación de las dimensiones de acción de los grupos armados y las complejas relaciones que tejen con el Estado, la economía y la sociedad, circunscribiendo la problemática a un asunto de ilegalidad representada especialmente en el narcotráfico y la minería ilegal.

Esta caracterización limitada desconoce el Acuerdo Final de Paz y en particular el Decreto 154 de 2017 que incluye en el ordenamiento legal el concepto de Organizaciones Sucesoras del Paramilitarismo (OSP). Finalmente, la directiva 037 ignora un análisis acerca de las motivaciones comunes o políticas que inspiran a los grupos armados disidencias o residuales, lo que a su vez no permite tomar medidas diferenciadas, pues sólo habilita a las Fuerzas Armadas a “utilizar todos los medios legales” en su contra y a dar un alto valor a las cabecillas de los grupos, sin que por ellos se logre el desmantelamiento integral de estos grupos.

---

## 2.2. Políticas del Estado que dieron origen e intentaron cerrar el ciclo de existencia de los grupos paramilitares.

Contrario a desmontar los grupos paramilitares, el Estado consiguió con sus políticas de seguridad hacer del paramilitarismo una política de Estado amparada legal y constitucionalmente bajo la Constitución Política de 1886 y luego bajo la de 1991, hasta dar lugar a la necesidad de prohibirlo expresamente con el Acto Legislativo 05 de 2017 como compromiso del Acuerdo Final de Paz. A continuación, de manera breve, se presenta cómo estas normativas contribuyeron al establecimiento de esta política.

### 2.2.1. Decreto 3398 de 1965 (Ley 48 de 1968) avaladas constitucionalmente

Este sería el marco jurídico que sostendría la aparición y consolidación del paramilitarismo y que no sería expulsado del ordenamiento jurídico colombiano sino hasta 1989. Al contrario, se ratificó su aplicación como ley de la República y fue avalada por el poder judicial en múltiples oportunidades. Otorgó facultades extraordinarias a todas las autoridades dentro del ejecutivo para, en aras de la defensa nacional, conformar grupos paramilitares.

Uno de los desarrollos concretos de esta política como política de promoción del paramilitarismo la encontramos en los Manuales militares de combate basados en el decreto 3398 de 1965 (convertido en legislación permanente por la Ley 48 de 1968). A través de estos, miembros de las fuerzas armadas dotaron de armamento, entrenaron y prestaron apoyo logístico a grupos paramilitares para apoyar a la Fuerza Pública en zonas de conflicto. Algunas personas que veían amenazados sus intereses vieron con

buenos ojos la creación de las autodefensas y apoyaron sus actividades.<sup>29</sup> Los manuales militares de combate contraguerrillas incluyeron disposiciones para organizar en forma militar a la población civil para que se proteja contra la acción de las guerrillas y apoye la ejecución de operaciones de combate. Por ejemplo, el Manual de combate contra bandoleros y guerrilleros (1982) estableció que era un objetivo permanente de la Fuerza Militar organizar, instruir y apoyar las juntas de autodefensa donde la población es leal y se manifiesta agresiva y decidida contra el enemigo.<sup>30</sup>

El marco normativo de defensa nacional se consolidó como lineamientos, planes y manuales de la fuerza pública para la conformación de grupos paramilitares. Con todo y que fue una norma múltiples veces demandada, hizo su presencia a lo largo de casi toda la segunda mitad del siglo XX. La Corte Suprema de Justicia Sala Plena, en Sentencia número 22 del 25 de mayo de 1989 sobre el Decreto 3398 de 1965<sup>31</sup>, ratificó su constitucionalidad, con excepción del párrafo 3° del art. 33, que permitía entregar armas de guerra a civiles, el cual declaró inconstitucional. El magistrado Gustavo Gómez Velásquez salvó su voto y advirtió que “Una posibilidad de ejercicio de poder como la consagrada en el artículo 25 [del Decreto 3398 de 1965], que incluso ha originado los llamados grupos de autodefensa o paramilitares, la creamos atribución exclusiva del Presidente de la República y con contenido y alcances muy distintos. Pero no, parece que más de una “autoridad competente” ha podido constituirlos y darles eficaces medios de funcionamiento (...)”.

### 2.2.2. Decreto 356 de 1994 avalado constitucionalmente

La norma facultaba a que los operadores de servicios especiales de vigilancia y seguridad privada CONVIVIR fueran dotados de armas de uso restringido para la fuerza pública<sup>32</sup>. Esta norma, de nueva cuenta, ahora bajo la Constitución de 1991, dio fundamento jurídico, institucional y militar para la creación, fortalecimiento y expansión de grupos paramilitares. En particular, de la consolidación de las Autodefensas Unidas de Colombia.

Así, desconociendo el mismo Decreto 815 de 1989, se dio amparo legal a la formación de estructuras armadas y redes de informantes de carácter civil con permiso para el manejo de armas de uso privativo de las Fuerzas Armadas, de suerte que la norma facilitó El proyecto paramilitar: Posteriormente la Ley 782 de 2002 prorrogó la anterior normatividad, con la salvedad de eliminar la exigencia del carácter de político a las organizaciones armadas, modificando el artículo tercero, en el sentido de considerar grupo armado a todo aquel que “bajo la dirección de un mando responsable, ejerza sobre una parte del territorio un control tal que le permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas”.

<sup>29</sup> OACNUDH. Informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Oficina en Colombia, al 54 período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/1998/16 9 de marzo de 1998, E/CN.4/1998/16.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 317-318.

<sup>31</sup> Corte Suprema de Justicia Sala Plena, Sentencia número 22, 25 de mayo de 1989. Acción de inexequibilidad contra el Decreto 3398 de 1965. Ver: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30012374>

<sup>32</sup> CINEP. *En deuda con la humanidad.*, cit. p.259

Las Convivir permitieron dar un manto de legalidad a las Autodefensas de Córdoba y Urabá, que luego darían lugar a las Autodefensas Unidas de Colombia AUC, según la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín <sup>33</sup>. En 1997, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-572<sup>34</sup>, declaró la constitucionalidad de la normativa que creó las Convivir, aunque limitó su carácter a labores básicas de seguridad y ordenó devolver el armamento de uso restringido de las fuerzas militares al Comando General de las Fuerzas Militares. Esto, en la práctica permitió el desuso de la figura.

### 2.2.3. Justicia y paz y continuidad del fenómeno del paramilitarismo

Tras la desmovilización de las AUC, los sucesivos Gobiernos Nacionales negaron la persistencia de las dinámicas paramilitares basados en la idea de que estas estructuras se habían desmovilizado gracias al Acuerdo de Santa Fe de Ralito y de la implementación, entre otras, de la Ley 975 de 2005, de suerte que la recomposición de estos grupos fue sometida a una visión reduccionista que los consideraba como expresiones de criminalidad común. Ejemplo de ello, es la Directiva Permanente 014 de 2011 del Ministerio de Defensa Nacional en virtud de la cual se imparten instrucciones para tratar a las Bandas Criminales (BACRIM). De acuerdo a los análisis de autoridades gubernamentales el operar de las BACRIM poseía dos características: “ausencia de una razón de ser contrainsurgente o de cualquier objetivo político que justifique su accionar; y su esencia criminal apuntalada en la expansión del narcotráfico y de otros mercados ilegales mediante el uso selectivo de violencia”<sup>35</sup>. A pesar del proceso de desmovilización entre noviembre de 2003 y agosto de 2006, organismos intergubernamentales y organizaciones de la sociedad civil han denunciado la persistencia de estructuras que cumplen con la definición básica de paramilitar, que mantienen una amplia presencia y dominio territorial, cuyo comportamiento es similar al de los grupos que se desmovilizaron y cuyas víctimas son poseen características comunes a las de antaño.<sup>36</sup>

<sup>33</sup> La estrategia del Estado y las Fuerzas Militares dirigida a crear y fomentar las Convivir, a través de las cuales se vinculaba a los civiles al conflicto armado, los vínculos de la Fuerza Pública con los grupos paramilitares y los escuadrones de la muerte, la presencia y articulación del narcotráfico con dichos grupos, el apoyo que les brindaban ganaderos, comerciantes y otros sectores privados, la existencia de grupos de justicia privada creados por éstos en Córdoba y la adopción e implementación del modelo que se había desarrollado en el Magdalena Medio van a constituir los pilares sobre los cuales se van a crear y levantar las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá. TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE MEDELLÍN, Sala de Justicia y Paz, Sentencia del 9 de diciembre de 2014, Magistrado Ponente: Rubén Darío Pinilla Cogollo (Radicado 110016000253-2006-82611), párr. 138

<sup>34</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Expediente No. D-1602, Actor: Alirio Uribe Muñoz y otros, MM PP: Jorge Arango Mejía y Alejandro Martínez Caballero.

<sup>35</sup> PRIETO, Carlos. *Las Bacrim y el crimen organizado en Colombia*. FES Seguridad, 2013, p. 3. Disponible en <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/09714.pdf>

<sup>36</sup> Informe del Banco de Datos de Cinep-PPP, “El paramilitarismo sí existe: Informe de la situación de derechos humanos en Colombia durante 2016” registra 550 victimizaciones a grupos paramilitares y 833 a actores armados no identificados durante 2016 en hechos de violencia política, principalmente en los departamentos de Antioquia, Boyacá, Atlántico, Cauca, Norte de Santander, Santander y Chocó.

- La políticas del Estado para enfrentar el paramilitarismo repiten un conjunto de errores comunes, a saber: i) no contemplan la satisfacción de los derechos de las víctimas de manera genuina; ii) las reformas a la justicia están basadas exclusivamente en facilitar los procesos de renuncia a la persecución penal, crear tipos penales y aumentar penas; iii) se otorgan facultades extraordinarias al Ejecutivo y hasta a la fuerza pública para la persecución de los delitos y para la aplicación de beneficio e incluso amnistías de facto, transgrediendo el principio de división de poderes públicos; iv) confiaron las estrategias de seguridad en la contribución armada de civiles y sus acciones de delación y contribución con información a las fuerzas de seguridad del Estado.
- Durante la vigencia de la Constitución de 1886 no existirían mecanismos integrales para combatir la criminalidad organizada debido a que, en sí misma y en sus desarrollos legales, se abordaba la criminalidad desde una perspectiva esencialmente individual y aislada, la cual dejaba de lado la estructura de una organización criminal y en consecuencia proponía soluciones de igual envergadura: desmovilizaciones individuales, aumento de penas, beneficios por colaboración y nula capacidad de adentrarse en las formas de distribución territorial y funcionamiento de organizaciones criminales complejas<sup>1</sup>.
- Bajo la Constitución de 1991 no se incorporó un enfoque civilista, antes bien se profundizó el manejo del problema a cargo de la fuerza pública como persecución de la criminalidad organizada en torno al narcotráfico, y la proliferación de normas que dieron lugar a la expansión y conformación de múltiples expresiones paramilitares como las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).
- El proceso de Justicia Transicional de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005), si bien permitió avances en materia judicial, aún no termina y no ha sido un mecanismo efectivo para garantizar el desmantelamiento de estos grupos. Al contrario, ha sido usado como argumento y fundamento legal para desconocer la existencia y naturaleza de las Organizaciones Sucesoras del Paramilitarismo<sup>37</sup>.

<sup>37</sup> CENTRO DE MEMORIA HISTÓRICA. Justicia y Paz. *Los silencios y los olvidos de la verdad*. CMH, 2012, p. 111.

## Presentación de estándares constitucionales: construcción de la política pública tras la firma del Acuerdo Final de Paz



**E**l Acuerdo Final de Paz (AFP) parte de reconocer la continuidad de los riesgos asociados a la existencia de grupos y conductas criminales dirigidas a perseguir y agredir personas con liderazgo social, defensoras de derechos humanos y reincorporadas, dentro de las cuales se encuentran las “organizaciones sucesoras del paramilitarismo” (OSP) para lo cual dispone una serie de instrumentos normativos que permitan afrontar la reconfiguración de la violencia en los territorios y que deben ser observados de forma integral por cuanto confluyen, según el espíritu del Acuerdo, de manera articulada al desmantelamiento de las organizaciones criminales y sucesoras del paramilitarismo, de forma tal que son los parámetros constitucionales y normativos para el desarrollo de la política pública y criminal de desmantelamiento de dichas organizaciones y conductas.

### 3.1. El Acuerdo Final de Paz como parámetro constitucional de construcción de la política pública

El Acuerdo fue elevado a parámetro de interpretación y referente de desarrollo de las normativas a nivel constitucional mediante el Acto Legislativo 02 de 2017, el cual otorgó, en consecuencia, un criterio de sujeción estricto y obligatorio de las normativas que desarrollen su concreción a lo contenido originalmente en el AFP. Tal disposición implica que la implementación de todos sus programas debe hacerse conforme a sus disposiciones y deben guardar rigurosamente la coherencia y la integralidad de este “preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final”. Así, la ejecución de cada elemento tiene que ceñirse a sus conceptos y visión que exige una implementación de buena fe.

El espíritu del AFP busca la concepción prevalente en todos sus desarrollos, y sólo debe sujetarse a lo establecido constitucionalmente, de manera que sus programas y planes no son susceptibles de ser asimilados a políticas previas ni a otras que surjan y que no posean de manera estricta sus conceptos y objetivos e integralidad. Según la Corte Constitucional, en virtud del antedicho Acto Legislativo se asignan a todas las instituciones del Estado, en su carácter de política de Estado y no de Gobierno, (i) la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el AFP y (ii) el deber de que sus actuaciones, desarrollos, interpretación y aplicación guarden dicha coherencia e integralidad preservando lo dispuesto en el mismo<sup>38</sup>. Adicionalmente, la Corte apuntó que esta consideración del Acto Legislativo guarda relación con la consideración de la paz como un elemento fundante del ordenamiento jurídico colombiano en tanto pretende hacer realidad de forma integral y debida el AFP.

<sup>38</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-360 de 2017.M.P. LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ y ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO.

Con esta prevalencia interpretativa y de aplicación, el Acuerdo Final de Paz desarrolla cinco ejes temáticos relacionados con i) una Reforma Rural Integral; ii) Participación Política; iii) Fin del Conflicto; iv) Solución Integral al Problema de las Drogas Ilícitas; y v) Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto; así como un sexto punto atinente a la implementación, verificación y refrendación de dichos acuerdos. En específico, el punto 2 estructura las herramientas necesarias para la ampliación de la participación democrática que permita la apertura deliberativa en materia política y social en tanto ésta ha sido históricamente deficitaria. Así, demanda el establecimiento de las garantías necesarias para profundizar la democracia, prescribir el ejercicio de la violencia en la vida política y garantizar el pluralismo. Para que ello sea posible, en este punto se crean los distintos elementos e instituciones que aseguren el ejercicio de la política y de visiones alternativas. Entre estos, se resalta -en el punto 2.1.2.1- la creación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) el cual parte de una visión de seguridad humana en el que confluyen de manera holística todos aquellos elementos que permitan realizar tal ejercicio con garantías y que conjure cualquier fuente de violencia en contra de quienes ejercen la política a través del despliegue de su máxima capacidad institucional para desarticular, neutralizar y prevenir la formación de las organizaciones armadas responsables de dicha violencia. De esta forma, el SISEP es el elemento central que define de manera articulada e integral el accionar del Estado respecto de aquellas organizaciones armadas que han afectado y afectan el ejercicio de la política y de la defensa de los derechos humanos.

Sus componentes son desarrollados en el punto 3 del Acuerdo Final de Paz que incluye lo pactado sobre “Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores y defensoras de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo” especificado en el punto 3.4. que establece como objetivo central la implementación de las medidas necesarias para intensificar con efectividad y de forma integral la actuación estatal contra dichas organizaciones. De esta forma, instituyó varias herramientas que se explicarán en lo subsiguiente y las cuales deben regirse por los principios orientadores señalados en el punto 3.4.1. bajo el enfoque de seguridad humana.

En lo específico, el SISEP se compone de:

- La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (Decreto Ley 154 de 2017)
- La Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (Decreto 895 de 2017).
- El Delegado presidencial.
- La Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema Integral de Protección.
- El Comité de Impulso a las Investigaciones.

- Los Programas de Protección (Programa Integral de Protección para Comunidades Rurales - Decreto 660 de 2018- y el Programa de Protección Integral para las integrantes del partido FARC -Decreto 299,300 y 301 de 2017)
- Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida.

El SISEP, de acuerdo a su estructuración en el Acuerdo Final de Paz, debe funcionar de forma articulada aludiendo a su carácter de sistema y que implica, por tanto, una conjunción y relación ordenada de todos sus componentes de manera armoniosa hacia un objetivo común. Así, de acuerdo a este carácter, los elementos integrantes del SISEP no pueden actuar de forma desagregada o sin un plan de acción y articulación concreto o sin conocimiento de los objetivos comunes del sistema. Por el contrario, su carácter de sistema implica que, para su funcionamiento correcto y el alcance de los objetivos del mismo, deben existir medidas o mecanismos de articulación alrededor de objetivos comunes y principios concordantes que promuevan el actuar interinstitucional bajo un mismo marco programático. En el caso del SISEP, la articulación y creación de un plan de acción conjunto debe partir del funcionamiento efectivo de sus dos instancias coordinadoras: la IAN y la CNGS bajo el marco del concepto y enfoque de seguridad humana instituido en el Acuerdo Final de Paz. Así, el desarrollo de cada uno de sus componentes y programas debe implementarse mancomunadamente siguiendo un plan de acción concertado en el marco de la Instancia de Alto Nivel y la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad propendiendo por una política pública de desmantelamiento integral que se nutra de todas las herramientas en materia de garantías de seguridad.

### 3.1.1. Comisión Nacional de Garantías de Seguridad

La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) es creada en virtud del Decreto Ley 154 de 2017 como materialización y reglamentación del punto 3.4.3. del Acuerdo Final de Paz (AFP) que prevé la creación de una instancia encargada del diseño y elaboración de la política pública para el desmantelamiento de las estructuras y organizaciones sucesoras del paramilitarismo. Según esta normativa, la CNGS tiene como objeto el (i) diseño, (ii) ejecución y (iii) seguimiento de dicha política pública para lograr en últimas el desmantelamiento integral de las organizaciones armadas que atentan contra personas defensoras de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos y las personas que participen en la implementación de los Acuerdos. De acuerdo a la Corte Constitucional en Sentencia C- 224 de 2017, que estudió la constitucionalidad de la CNGS, la función de esta instancia es central para la implementación del AFP por cuanto su efectividad y cumplimiento dependen directamente de la existencia de garantías de seguridad tanto para las personas que participaron en las hostilidades y que decidieron reintegrarse a la vida civil, como de aquellos que asumen la defensa de los derechos humanos en el contexto del posconflicto.

Aún más allá, la Corte estimó que el éxito del posconflicto se relaciona en buena parte en la creación de instancias gubernamentales deliberativas, encargadas del diseño e implementación, de forma coordinada, para este caso, de una política pública y criminal en contra de estas organizaciones que ponen en riesgo la ejecución de

lo acordado. Esto a través de una estrategia entendida como “una política pública estatal, de largo aliento”<sup>39</sup> para articular los esfuerzos estatales frente a los distintos ámbitos de acción y promoción de estas organizaciones develando la existencia de los patrones de macro-criminalidad, relacionamientos con la institucionalidad y en la identificación de sus fuentes de financiación, entre otros.

Según el mismo Alto Tribunal de lo constitucional, las 16 funciones que se enmarcan en el artículo 3 del Decreto Ley 154 de 2017 configuran a la CNGS como un órgano con las siguientes características:

- Gestor de una política pública criminal sectorizada;
- Evaluador de los resultados de la puesta en marcha de la misma;
- Asesor en: (i) el diseño de estrategias de priorización para combatir eficazmente unas modalidades criminales; y (ii) la creación de planes de acción, los cuales deben ser aprobados por el Gobierno Nacional, destinados a someter a la justicia a determinadas organizaciones delictivas;
- Articulador entre autoridades nacionales y territoriales en punto a la implementación de estrategias destinadas a combatir fenómenos criminales que atenten contra personas relacionadas con la implementación del Acuerdo Final.

La particularidad de la CNGS consiste, adicionalmente, en que es una instancia intraorgánica por cuanto reúne a múltiples entidades estatales para su coordinación y articulación en el diseño e implementación de la prenombrada política pública y además cuenta con participación de la sociedad civil a través de tres personas expertas en la materia, de dos personas delegadas de las Plataformas de Derechos Humanos y dos invitadas permanentes delegadas por las plataformas de derechos humanos de mujeres<sup>40</sup> que le imprime, como se ha dicho, un carácter deliberativo e inclusivo de la sociedad a través de las organizaciones sociales, de derechos humanos y de víctimas que pueden aportar en este punto, tanto su experticia como su experiencia y enfoque diferencial y territorial frente al desmantelamiento de las organizaciones que pueden incluso ser víctimas de dichas organizaciones criminales, de suerte que, en palabras de la Corte, es “un escenario privilegiado de diálogo entre las autoridades públicas y la sociedad civil, en torno a la construcción de una política criminal eficaz en un escenario de posconflicto”<sup>41</sup>, el cual, como se ha reiterado en múltiples ocasiones, implica y demanda la apertura de más espacios democráticos y participativos. En ese sentido, la CNGS tiene la obligación de constituirse como una instancia de seguimiento al AFP por medio de la estructuración de garantías de seguridad y de no repetición a eventos de victimización como los sufridos en el conflicto armado (numeral 2 artículo 3) contando con la especial participación de la sociedad civil para

<sup>39</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-224 de 2017. Magistrado Ponente: ALBERTO ROJAS RÍOS.

<sup>40</sup> El punto 3.4.3 del AFP establece que en “la conformación de la Comisión se promoverá la participación efectiva de las mujeres”, lo cual fue concretado en el párrafo 3 del artículo 2 del DL 154 de 2017.

<sup>41</sup> *Ibíd.*

“crear escenarios de participación ciudadana, donde las personas que habitan las regiones donde se presentan fenómenos de violencia que atentan contra el cumplimiento de lo acordado, en especial los defensores de derechos humanos y los líderes sociales, puedan exponer sus inquietudes y llegado el caso formulen denuncias o presenten informes ante las mismas, las cuales, bien entendido, tendrán que ser remitidas a las autoridades competentes”<sup>42</sup>

El trabajo de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad debe dar como resultado la creación, impulso y seguimiento de una política pública y criminal en materia de desmantelamiento de las organizaciones sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, la cual no se circunscribe únicamente al ámbito penal y de sometimiento de las organizaciones, sino que, siguiendo los objetivos propuestos en el punto 2.1.2 y 3.4. del Acuerdo Final de Paz debe estructurar todas las medidas necesarias basadas en “una concepción de la seguridad que tiene como centro la persona, se basa en los principios de soberanía, no intervención y libre determinación de los pueblos, y que permite articular las medidas de seguridad con las medidas de desarrollo y bienestar individuales y colectivas”. Así, la CNGS debe funcionar articuladamente con cada una de las entidades estatales que integran cada uno de los componentes del SISEP (Decreto 895 de 2017) y los estrechamente relacionados con su objeto en aras de establecer medidas integrales ante la complejidad del fenómeno de las organizaciones armadas incluyendo las denominadas organizaciones sucesoras del paramilitarismo, por lo cual será igualmente parte integral de su funcionamiento la vigilancia, articulación, impulso y coordinación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) y del punto 3.4. del Acuerdo Final de Paz. Todo ello, con la participación de los particulares que se definieron en el decreto en aras de estructurar una institución deliberativa y técnica que, según la Corte, tiene la virtud de materializar el principio de participación democrático y que “la construcción colectiva de políticas públicas es conforme con el espíritu de la Carta Política de 1991”<sup>43</sup>.

Así, siguiendo a la Corte Constitucional en Sentencia C- 224 de 2017, la CNGS debe constituirse efectivamente como un órgano que velará por la implementación y el adecuado funcionamiento de todos los componentes del SISEP y del punto 3.4. del Acuerdo Final de Paz de forma que creará un plan de coordinación y articulación con cada uno de sus componentes como parte de una política pública integral de desmantelamiento y de suerte que todos sus componentes deben coordinarse bajo su funcionamiento y mandato. De igual forma deben articularse bajo su mandato aquellos previstos en el punto 3.4. y estrechamente relacionados con su objeto como lo son la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación y el Cuerpo Élite de la Policía Nacional.

Desde el año 2019, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha reiterado que resulta urgente la activación de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el sentido de producir la política pública de desmantelamiento de los grupos armados ilegales en los términos establecidos en el Acuerdo Final de Paz y que implique la

---

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> Ibid.

real desestructuración de dichos grupos en un contexto de aumento de agresiones a las comunidades, haciendo un llamado en la activación de todos los mecanismos de garantías de seguridad previstos y en los cuales, como se ha dicho, la CNGS juega un papel fundamental como coordinadora y articuladora.

### 3.1.2. Unidad Especial de Investigación

La Unidad Especial de Investigación se establece en el Acuerdo Final de Paz en el punto 3.4.4. y es reglamentada por medio del Decreto 898 de 2017 como una unidad autónoma dentro de la Fiscalía General de la Nación que actúe en el marco de la jurisdicción ordinaria, y que incorpore un enfoque investigativo multidimensional que se ocupe de toda la cadena criminal de las organizaciones y conductas objeto del mandato de la UEI. Según el espíritu del AFP, la Unidad tiene como finalidad la investigación, persecución y acusación de las organizaciones sucesoras del paramilitarismo y de las conductas criminales responsables de homicidios, masacres, violencia sistemática que atentan contra las personas defensoras de derechos humanos, movimientos sociales y políticos y las personas que participan en la implementación del Acuerdo Final de Paz y de forma diferenciada contra las mujeres. Sin embargo, su trabajo investigativo debe conllevar al desmantelamiento de dichas organizaciones garantizando con ella la no repetición del fenómeno paramilitar y previniendo la comisión de nuevas vulneraciones de derechos humanos.

Debido a su objetivo que implica el desmantelamiento de las organizaciones sucesoras del paramilitarismo, la Corte Constitucional<sup>44</sup> anotó que su creación tiene una directa conexión con la finalización de las hostilidades y la prevención del resurgimiento del conflicto armado por lo cual debe mantener comunicación permanente con la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad. Tal articulación pasa incluso por la revisión de las normativas que directa o indirectamente permitan o promuevan la existencia de estructuras paramilitares, de suerte que su labor no se circunscribe únicamente a la persecución penal, sino a observar el ordenamiento jurídico en su conjunto y promover desde la investigación la desestructuración de todas las condiciones que permiten el mantenimiento del fenómeno paramilitar, de ahí que, igualmente el Acuerdo haga énfasis en la UEI como una herramienta para observar tal fenómeno criminal incluyendo el accionar de la estatalidad y de poderes económicos y políticos detrás del mismo procurando un desmantelamiento integral.

### 3.1.3. Cuerpo Élite de la Policía Nacional

El Cuerpo élite de la Policía Nacional se instituyó en el punto 3.4.5. del Acuerdo Final de Paz y fue creado en virtud de la Directiva Operativa Transitoria 021 del Ministerio de Defensa del 15 de junio de 2017 como un cuerpo especializado y multidimensional de Policía, que permita el despliegue de personal en terreno para articular acciones de prevención, protección e investigación criminal, en coordinación con las Fuerzas

<sup>44</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-013 de 2018. M.P. ALBERTO ROJAS RÍOS.

“ En virtud de dicho trabajo desarrollado con la UEI, el Cuerpo Élite debe permanecer asimismo en permanente interlocución con la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad para la definición de acciones operativas para la desestructuración. ”

Militares, la Fiscalía General de la Nación (en concreto con la Unidad Especial de Investigación) y la Unidad Nacional de Protección, entre otras instituciones.

Su funcionalidad está dirigida a ser el equipo técnico y policial de apoyo de la Unidad Especial de Investigación en terreno desarrollando con la técnica de investigación que permitan la persecución penal del conjunto de las estructuras paramilitares. En virtud de dicho trabajo desarrollado con la UEI, el Cuerpo Élite debe permanecer asimismo en permanente interlocución con la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad para la definición de acciones operativas para la desestructuración.

#### 3.1.4. Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida

El Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida se instituyó como parte del SISEP en el punto 3.4.9 del Acuerdo Final de Paz como un mecanismo de prevención ante los riesgos de vulneraciones de derechos humanos y de respuesta institucional expedita ante los mismos para conjurar su consumación. Dicho decreto promovió una reforma del Sistema de Alertas Tempranas creado en 2001 al tiempo que la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas (CIAT) fue sustituida por la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT), en la cual se reúnen las principales instituciones responsables, cuya obligación es dar una respuesta rápida, integral y articulada a la alerta temprana emitida por la Defensoría del Pueblo.

En resumen, el Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida cuenta hoy con tres componentes:

1. Alertas Tempranas: son un documento de advertencia de carácter preventivo emitido de manera autónoma por la Defensoría del Pueblo y dirigido al Gobierno Nacional. Cuando el riesgo es de carácter inminente la alerta deberá advertirlo en su emisión, con lo cual se le dará un trámite de urgencia, que incluye unos tiempos mucho más limitados.
2. Respuesta Rápida: adopta medidas de prevención y protección por parte del Gobierno nacional, de acuerdo con sus competencias y los factores de riesgo advertidos.
3. Seguimiento: evalúa las medidas adoptadas y la evolución del riesgo advertido. En relación con este componente, el Decreto establece en su Artículo 14 que la Defensoría dispondrá de 9 meses desde la emisión de la alerta para comunicar la evolución o persistencia del riesgo.

Siguiendo el Acuerdo Final de Paz y el Decreto 2124 de 2017, el Sistema de Alertas Tempranas y Reacción Rápida debe articularse de manera constante con la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad reforzando la noción de la implementación del

SISEP en su carácter de sistema. Así es igualmente reconocido en el Decreto Ley 154 de 2017 en el que no sólo se señaló la necesidad de su participación en el diseño, sino igualmente en términos de evaluación, seguimiento, realización de recomendaciones y demás actividades de coordinación y articulación que permitan brindar un enfoque integral a las acciones tomadas desde la CIPRAT.

### 3.1.5. Prohibición Constitucional del paramilitarismo

La prohibición constitucional del paramilitarismo se deriva del mandato del punto 3.4.2. de la estructuración de un Pacto Político Nacional con el objetivo de proscribir el uso de la violencia en el ejercicio de la política y en específico de la estructuración de organizaciones sucesoras del paramilitarismo por lo cual se consideró fundamental “incorporar a la Constitución la prohibición de la promoción, organización, financiación o empleo oficial y/o privado de estructuras o prácticas paramilitares”, ello con el objetivo de “hacer efectivo el compromiso de todos los colombianos/as para que nunca más se utilicen las armas en la política, ni se promuevan organizaciones violentas como el paramilitarismo que irrumpen en la vida de los colombianos/as vulnerando los derechos humanos, afectando la convivencia y alterando las condiciones de seguridad que demanda la sociedad”. Este mandato quedó recogido el 29 de noviembre de 2017 por medio del Acto Legislativo 05, que incorpora el Artículo 22A a la Carta Magna.

Este Acto Legislativo parte de asegurar el monopolio de la fuerza por parte del Estado y prohíbe, en consecuencia; la creación, promoción, instigación, organización, instrucción, apoyo, tolerancia, encubrimiento o favorecimiento, financiación o empleo oficial y/o privado de grupos civiles armados organizados con fines ilegales de cualquier tipo, incluyendo los denominados autodefensas, paramilitares, así como sus redes de apoyo, estructuras o prácticas, grupos de seguridad con fines ilegales u otras denominaciones equivalentes. Como puede observarse, el Acto Legislativo supone un reconocimiento explícito del paramilitarismo como fenómeno de Estado, así como una constatación de una práctica que ya había sido advertida en varias Sentencias proferidas por los Tribunales de Justicia y Paz, en las que se denuncia que agentes del Estado participaron por acción u omisión en la comisión de graves crímenes y violaciones al derecho internacional humanitario y al derecho universal de los derechos humanos.

Como corolario a la prohibición constitucional del paramilitarismo, el Estado está obligado constitucionalmente a desarrollar las medidas necesarias para su desmantelamiento y revisión de todas aquellas condiciones normativas, políticas, sociales que lo originaron y que redundan en su permanencia. En ese sentido, le estaría vedado al Estado adoptar medidas normativas y administrativas que puedan nuevamente promover ejercicios de paramilitarismo tales como redes de apoyo, redes cívicas de informantes y seguridad privada para fines de orden público, entre otras.

Como se puede ver, el marco normativo constitucional para la producción y estructuración de la política pública de desmantelamiento está definido, en primer lugar, por el Acuerdo Final de Paz elevado a parámetro de interpretación constitucional y desarrollo normativo de sus planes y programas en concordancia con el Acto Legislativo 02 de 2017, de forma que los distintos mecanismos relacionados con su implementación deben hacerse “preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final”. En ese sentido, sus programas y planes no son susceptibles de ser asimilados a políticas previas u a otras que surjan y que no posean de manera estricta sus conceptos y objetivos e integralidad.

Dentro de estos elementos que instituye el Acuerdo Final de Paz en el marco de las garantías de seguridad se hace necesario incorporar el enfoque de seguridad humana desarrollado por el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), el cual, de acuerdo a su concepción sistémica debe operar articulada y armoniosamente en el desarrollo de todos sus componentes bajo la directriz de sus dos instancias centrales: la Instancia de Alto Nivel y la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad. Así, el actuar de ésta última implica la creación de una política pública de desmantelamiento que vaya más allá del concepto de una política criminal, sino que propendan por la creación de mecanismos y medidas de coordinación y de articulación del SISEP y del punto 3.4. del Acuerdo Final de Paz como elementos necesarios para estructurar garantías reales de desmantelamiento de las organizaciones sucesoras del paramilitarismo desde un perspectiva integral que incluya soluciones para las distintas aristas del fenómeno paramilitar.

# 4

## Políticas existentes: Desarrollos normativos, administrativos y de política pública recientes



#### 4.1. Grupos Armados Organizados (GAO) y Grupos Delincuenciales Organizados (GDO).

Los discursos y prácticas del Estado se han caracterizado por subsumir la problemática en una caracterización limitada a la criminalidad ordinaria. En la actualidad las Directivas 015 y 016 de 2016 del Ministerio de Defensa surgidas –de acuerdo al Consejo de Seguridad Nacional- debido a que habían aparecido cambios respecto a las BACRIM en “el teatro de operaciones y en el comportamiento y agrupación de los actores que confluyen en él, pues se han evidenciado transformaciones del sistema criminal que actúa en algunos territorios”, lo cual ameritaba un nuevo estudio de las estrategias frente a estas organizaciones. No obstante, el cambio no respondió a comprender la magnitud y las relaciones de las organizaciones criminales, sino que se limitó a reemplazar su denominación y a hacer una clasificación de los tipos de organizaciones de acuerdo a su magnitud y campo de acción, ignorando la necesidad de evaluar y analizar las relaciones de estas con la legalidad (Estado, economía, sociedad) y circunscribiendo la problemática a un asunto de ilegalidad representada especialmente en el narcotráfico y la minería ilegal, lo que a su vez disminuye la posibilidad de una acción integral y efectiva del Estado.

De acuerdo a las Directivas Permanentes 015 de 2016 y 016 de 2016, los GAO se definen como aquellas organizaciones que poseen la estructura y capacidad de ejercer “sobre una parte del territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas” de forma que le disputan al Estado la autoridad sobre dichos territorios por lo cual “debe recurrir a la fuerza militar contra los grupos armados, en lugar de recurrir únicamente a las fuerzas de policía”. Actualmente, el Estado colombiano reconoce la existencia de cuatro GAO: Clan del Golfo (autodenominadas Autodefensas Gaitanistas de Colombia - AGC) o, Los Puntilleros (antiguamente Bloque Meta y Bloque Libertadores del Vichada de las AUC), los Caparrapos (Frente Virgilio Peralta Arenas) y el EPL o Los Pelusos<sup>45</sup>. Según INDEPAZ estructuras como las AGC tendrían presencia en 211 municipios de 22 departamentos y algún grado de un control sobre aproximadamente el 20% del territorio de Colombia; los Puntilleros en 22 municipios y el EPL sobre 11 municipios<sup>46</sup>.

Por su parte, los GDO son conceptualizados como “un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves”, de suerte que poseen menor radio de acción que los GAO pero que poseen igualmente control territorial. De estos, se reconoce la existencia de 24 en el país<sup>47</sup>. En muchos casos, los GAO subcontratan o tienden redes con los GDO para poseer un mayor alcance en el nivel local y consolidar su presencia. Sin embargo, tipificarlos de esta forma despolitiza su actuar y nuevamente

<sup>45</sup> FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ (FIP). *Crimen organizado y saboteadores armados en tiempos de transición*. Serie Informes No. 27 / Julio 2017, p. 25.

<sup>46</sup> INDEPAZ. XIII INFORME SOBRE PRESENCIA DE GRUPOS NARCOPARAMILITARES. PRIMER SEMESTRE 2017, p. 7

<sup>47</sup> FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ (FIP). Óp. Cit, p. 77.

cae en la noción de estos grupos como alejados del fomento estatal y del apoyo de economías legales más allá del desarrollo de actividades ilegales como el narcotráfico y la minería ilegal, lo cual no permite comprender las distintas aristas de su desarrollo. Igualmente desligan los GAO de los GDO sin observar la relación que se entretejen entre estructuras para el control territorial.

La diferencia resulta fundamental en cuanto, según las Directivas, la Fuerza Pública enfrentará de manera autónoma o coordinada a los GAO. Por su parte, la Policía Nacional enfrentará a los grupos de delincuencia de manera individual, salvo cuando ésta o la autoridad civil competente soliciten a las Fuerzas Militares asistencia militar, de forma que la Policía Nacional será la responsable de coordinar y realizar las labores investigativas y operacionales contra los GDO.

Las Directivas crean como instancia de coordinación un “Acuerdo de Comandantes del Sector Defensa” el cual es el encargado de emitir instrucciones al interior de la Fuerza Pública y recomendaciones a nivel de gobierno respecto de las estrategias en la lucha contra estos grupos armados e igualmente someter a consideración del Consejo de Seguridad Nacional el inventario y la línea base de los grupos delictivos que de acuerdo con la valoración realizada en Acuerdo de Comandantes, cumplan con los criterios objetivos de un GAO para que éste ratifique la decisión y de conformidad con sus funciones asesore en la toma de decisiones al Presidente de la República. Como se mencionó la no reformulación de estas directivas ignora la regulación relacionada con la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, en la medida en que las Directivas no reconocen la existencia de las OSP.

Sumado a ello, se expidió la Directiva 037 de 2017, la cual valga decir no se encuentra dispuesta de forma pública, pero que caracteriza a los grupos integrados por personas antes pertenecientes a las desaparecidas FARC o denominadas disidencias llamándose “Grupo Armado Organizado residual” (GAOr) sobre los cuales existe un registro de mínimo 16 grupos con presencia en 48 municipios<sup>48</sup>. La directiva no se basa en un estudio acerca de las motivaciones o del perfil político de las disidencias que permita tomar medidas diferenciadas, pues sólo habilita a las Fuerzas Armadas a “utilizar todos los medios legales” en su contra y a dar un alto valor a las cabecillas de los grupos, pese a que este tipo de acciones no impliquen necesariamente el desmantelamiento de estas organizaciones.

---

## 4.2. Políticas de defensa, seguridad y garantías creadas por el Gobierno Nacional

### 4.2.1. Política de Defensa y Seguridad (PDS)

La Política de Defensa y Seguridad se basa en la noción de legalidad en la cual la labor de las Fuerzas Militares posee un valor central. La PDS anuncia basarse en una nueva concepción de seguridad multidimensional en la cual se propende por la actuación

---

<sup>48</sup> FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ (FIP). *Trayectorias y dinámicas territoriales de las disidencias de las FARC*, p. 40.

“ Resulta llamativa la mención a la creación de una Estrategia de Seguridad Nacional en cabeza del Consejo de Seguridad Nacional que posee como finalidad el mejoramiento y articulación de los procesos de inteligencia y de contrainteligencia, de recolección de información y análisis para la toma de decisiones en los niveles estratégicos del Estado. ”

unificada del Estado ante las amenazas que identifica en términos de economías ilícitas, esto es narcotráfico y minería ilegal, y la presencia de lo que ella denomina Grupos Armados Organizados y Grupos Delincuenciales Organizados. Para combatirlas, se parte de la idea del vacío estatal en los territorios que será conjurado mediante las figuras de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII), Zonas de Construcción de Legalidad y Zonas de Legalidad, Emprendimiento y Equidad que pretenden la llegada o fortalecimiento del Estado en dicho territorio partiendo del despliegue de unidades de las Fuerzas Militares y Policía Nacional. Asimismo, la construcción de estas Zonas posee un Comité Territorial de la ZEII en el cual se articulará la institucionalidad en las mismas.

Adicionalmente estructura Redes de Participación Cívica en donde se instituye a los ciudadanos en la calidad de informantes de la Fuerza Pública y prevé igualmente una articulación del Estado con empresas de seguridad y vigilancia privadas. De igual forma, trata, brevemente, la necesidad de “blindar a las instituciones estatales y a las Fuerzas Militares y Policía Nacional contra el poder corruptor de las actividades económicas ilícitas” a través de tres medidas: (i) el fortalecimiento de la contrainteligencia, (ii) nuevos mecanismos de control civil y (iii) el uso del polígrafo respecto a los miembros de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

Resulta llamativa la mención a la creación de una Estrategia de Seguridad Nacional en cabeza del Consejo de Seguridad Nacional que posee como finalidad el mejoramiento y articulación de los procesos de inteligencia y de contrainteligencia, de recolección de información y análisis para la toma de decisiones en los niveles estratégicos del Estado. A su vez, la Estrategia de Seguridad Nacional incluirá un plan para multiplicar las capacidades de la policía judicial y de investigación criminal con las siguientes medidas: (i) aumento de agentes de policía judicial, (ii) creación de una instancia de coordinación permanente de la Junta de Inteligencia Conjunta con el Fiscal General de la Nación para construir “criterios orientadores, (...) para apoyar la investigación y judicialización de los fenómenos criminales organizados” y (iii) articulación de los organismos de inteligencia y policía judicial para desmantelamiento.

Para todo ello, de acuerdo a la Política de Defensa y Seguridad se creará un “Centro de Coordinación de los recursos de inteligencia e investigación criminal contra las finanzas ilícitas” el cual es efectivamente establecido mediante Artículo 49ª de la Ley 1941 de 2018 denominado “Centro de Coordinación Contra las Finanzas de Organizaciones de Delito Transnacional y Terrorismo” como una instancia de coordinación interinstitucional para el fortalecimiento de los canales de comunicación, intercambio y análisis conjunto de información, con el propósito de generar sinergia y sincro-

nización tanto en el nivel estratégico como en el de ejecución entre los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y las autoridades judiciales; con el fin de “perseguir y desmantelar las redes de dinero y bienes de origen ilícito o empleados en actividades ilícitas, lavado de activos y financiación de terrorismo”.

El Centro de Coordinación aún no entra en funcionamiento y se está a la espera de su reglamentación a través de la Alta Consejería para la Seguridad Nacional. Sin embargo, se conoce que funcionará a través de tres mesas: componente estratégico, componente de inteligencia, y componente de investigación y judicialización mediante las cuales se espera coordinar todos los actores del Sistema Antilavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo en conjunto con las Fuerzas Militares y coordinado con la Policía Nacional, los organismos que realizan actividades de inteligencia y contrainteligencia, la Fiscalía General de la Nación y las autoridades judiciales y administrativas. Adicional a ello, esta política no posee elementos de enfoque diferenciado suprimiendo el enfoque de género.

#### 4.2.2. Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana

La Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana hace énfasis especialmente en los programas de participación y redes de apoyo cívicas y en la creación de “frentes de seguridad ciudadana”. A su vez, menciona nuevamente el fortalecimiento de la policía judicial en lo referido al número de sus integrantes, formación y recursos tecnológicos para la investigación y señalando que deberán trabajar en coordinación los organismos de seguridad e inteligencia previstos en la Política de Defensa y Seguridad para avanzar en “las acciones contra las estructuras del crimen organizado, las cuales afectan la convivencia y la seguridad ciudadana”. Con este fin se creará un modelo de seguridad coordinado e interagencial para el control efectivo de los corredores de las rentas criminales, para la identificación de identificarán las estructuras criminales con capacidad para ejecutar secuestros y realizar extorsión.

De igual forma alude al fortalecimiento de los procesos de inteligencia y de contrainteligencia y fortalece las acciones de integración y complementariedad de capacidades entre la Policía Nacional y las Fuerzas Militares cuyo marco será siempre el de los derechos humanos “observando las excepciones concretas”. Se crea adicionalmente otra instancia en materia de seguridad: el “Consejo Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana”. A partir de este nuevo Consejo y del trabajo con las entidades territoriales se estructurarán Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC), los cuales, según la Guía Metodológica para su construcción, poseen importantes funciones en materia de determinación de riesgos y de fenómenos delictivos de los municipios<sup>49</sup>. Por su parte, En materia de género esta política remite a la ley 1257 de 2008, para que los territorios incluyan instrumentos de prevención, protección y atención de las mujeres víctimas de violencias,

<sup>49</sup> MINISTERIO DEL INTERIOR. *Guía metodológica para la elaboración, implementación y seguimiento de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana*, p. 7.

### 4.2.3. Plan de Acción Oportuna (PAO)

Mediante Decreto 2137 de 2018, el Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio del Interior, planteó un Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección para los Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales, Comunales y Periodistas (PAO). Partiendo de la misma noción que la Política de Defensa y Seguridad, el PAO se muestra como una solución de seguridad en perspectiva multidimensional que pretende la acción unificada del Estado para dar respuesta “a la situación de violencia contra defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas, ante a la (sic) situación de cualquier riesgo que se origina en el territorio colombiano”. Según esta Política, tal modelo se basa en tres ejes: (i) articulación y reingeniería institucional; (ii) actuación estratégica en el territorio y, (iii) estrategia de comunicaciones y capacitación.

El primer eje de articulación y reingeniería institucional tiene el propósito de “alcanzar la articulación, armonización y coordinación para la intervención interinstitucional en materia de prevención y protección”, para lo cual establece a su vez cinco acciones dirigidas a (conformar una Comisión del Plan de Acción (en adelante Comisión del PAO) que posee como objetivo “articular, orientar y coordinar los diferentes programas de protección y recursos de las distintas entidades del Gobierno involucradas”. Esta comisión está integrada por el Presidente de la República, los ministros o ministras del Interior, Defensa Nacional y Justicia y del Derecho, el Comandante de las Fuerzas Militares, el Director General de la Policía Nacional y el Director de la UNP y a la que asistirán como invitados el Alto Comisionado para la Paz, el Consejero Presidencial para los Derechos Humanos, el Consejero Presidencial para la Seguridad, el Fiscal General de la Nación, el Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo. Sus funciones específicas se dirigen a realizar un diagnóstico y hacer seguimiento de la situación general del país con relación a las amenazas contra defensores de derechos humanos y dar recomendaciones al Consejo de Seguridad Nacional para la constitución de ZEII y articular los programas y planes de protección existentes.

El segundo eje tiene como objetivo “intervenir de manera integral las zonas con mayor afectación por agresiones a defensores de derechos humanos, líderes sociales comunales y periodistas”, para: i) Promover el fortalecimiento de la institucionalidad y el imperio de la ley; ii) Fortalecer la cultura democrática, de participación y de convivencia pacífica; iii) Elevar los niveles de confianza entre las instituciones y la sociedad; iv) Desarticular las economías ilícitas; v) Impulsar el desarrollo regional”. Para ello focaliza sus acciones en territorios tales como Bajo Cauca antioqueño, norte de Antioquia, norte del Cauca, Pacífico nariñense y sur de Córdoba (actuales ZEII). Igualmente actúa en el marco de 5 estrategias: (i) CERREM territoriales, (ii) Puestos de Mando Unificados, (iii) Control Institucional del Territorio que dice innovar el concepto de control militar, (iv) implementación de acciones de carácter social en la cual “Pequeñas obras de infraestructura, el fortalecimiento comunitario y de la institucionalidad local, serán consideradas” y (v) Priorizar la implementación de las medidas de asistencia y reparación en el marco de la Ley 1448 de 2011.

“ La primera campaña consta de piezas comunicativas para medios tradicionales y medios digitales y actos de reconocimiento y la segunda campaña nuevamente de actos de reconocimiento y socialización de todas estas actividades. ”

El tercer y último eje referido a la estrategia para la no estigmatización busca “transformar los estereotipos negativos asociados a la labor de los defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas, lo cual atenta contra su labor e interfiere negativamente en las acciones de protección”. Respecto a ello, el PAO menciona que la estigmatización tiene causas variadas, pero principalmente se concentra en la asociación de la defensa de los derechos humanos con actividades insurgentes y luego menciona que la actividad estatal también es objeto de estigmatización. Para conjurar lo anterior, el PAO propone dos medidas específicas: (i) una Campaña en contra de la estigmatización de los líderes y defensores de derechos humanos y (ii) otra campaña para la prevención y autoprotección de los defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas. La primera campaña consta de piezas comunicativas para medios tradicionales y medios digitales y actos de reconocimiento y la segunda campaña nuevamente de actos de reconocimiento y socialización de todas estas actividades.

El Decreto 2137 de 2018 no tiene ningún elemento de género en su contenido. En el Plan de Acción Oportuna se previó en el segundo eje el análisis diferencial de riesgo para las mujeres en los CERREM territoriales previstos.

### 4.3. Normas de sometimiento

#### 4.3.1. Ley 1908 de 2018: sometimiento colectivo

Ley 1908 de 2018 creó disposiciones especiales para la sujeción a la justicia de los GAO y los GDO y establece algunas diferencias respecto al tratamiento penal de los mismos. Para ello, añade tres tipos penales nuevos al Código Penal: (i) Constreñimiento ilegal por parte de miembros de Grupos Delictivos Organizados y Grupos Armados Organizados, (ii) Asesoramiento a Grupos Delictivos Organizados y Grupos Armados Organizados y (iii) Amenazas contra defensores de Derechos Humanos y servidores públicos. E igualmente realiza tres modificaciones a tipos penales ya existentes: (i) al tipo penal de constreñimiento al sufragante, se añade una agravante consistente en el aumento en una tercera parte cuando la conducta sea cometida por miembros de Grupos Delictivos Organizados y Grupos Armados Organizados; (ii) al delito de concierto para delinquir Añade al segundo inciso, que es un agravante, las actividades de “financiación del terrorismo y de grupos de delincuencia organizada y administración de recursos relacionados con actividades terroristas y de la delincuencia organizada” y se añade el agravante para delitos contra la administración pública o que afecten el patrimonio del Estado; (iii) añade una agravante para el delito de porte y fabricación de armas en el evento en que la conducta sea desarrollada dentro de los

territorios que conforman la cobertura geográfica de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y finalmente introduce modificaciones en término del proceso penal:

- Anteriormente la orden de registro y allanamiento debía ser diligenciada en un término máximo de treinta días, si se trata de la indagación y de quince días para mientras que anteriormente. Ahora se contempla un plazo de seis meses, si se trata de la indagación, y de tres meses, cuando esta se expida con posterioridad a la formulación de imputación.
- Se amplía el mismo término para la etapa de indagación e investigación para que expertos en informática forense identifiquen, sustraigan, recojan, analicen y custodien la información que recuperen.
- Aumenta el término de la medida de aseguramiento de detención preventiva de un año a tres o cuatro años dependiendo de si es GAO o GDO.
- Añade criterios de peligrosidad con el objetivo de valorar dicha medida de aseguramiento.

Frente al procedimiento especial para la sujeción a la justicia de grupos armados organizados, la ley establece que se realizará en dos etapas: i) la de acercamiento colectivo a cargo del Gobierno nacional; y ii) la de judicialización a cargo de la Fiscalía General de la Nación y a los jueces designados. Para ello, el GAO debe manifestar de manera escrita su voluntad de sujetarse colectivamente a la justicia y que contenga información que permita identificar la estructura del grupo armado organizado, su área de influencia y expansión territorial, su modo de operación y el número total de sus integrantes; la individualización de todos los miembros que se van a sujetar a la justicia con sus respectivas actas de sujeción individual, las conductas delictivas que serán reconocidas colectiva o individualmente por los integrantes de la organización y relación detallada de los bienes que han sido obtenidos producto de la comisión de conductas punibles y que serán entregados en el marco de la sujeción a la justicia así como un plan de reparación a las víctimas.

En este caso, “el acta de sujeción individual será considerada evidencia suficiente de la comisión de las conductas en ella contenidas y la manifestación de aceptación será suficiente para perfeccionar el allanamiento a cargos”. Según la normativa, la FGN adelantará las labores investigativas que resulten necesarias para la verificación de la información y se hará un escrito de acusación colectiva únicamente respecto de los hechos y delitos cuya responsabilidad se reconoce en el acta de sujeción individual, si la Fiscalía encuentra hechos no relacionados en el acta individual permite, a voluntad del representante de la organización armada, si se agregan el acta de sujeción individual. Suscribir el acta comporta una rebaja punitiva de hasta el 50% de la pena impuesta, salvo que se trate de delitos definidos como de Lesa Humanidad en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Penal Internacional, caso en el cual será del 30%.

Resalta a su vez, la creación de fiscalías y juzgados especializados para la sujeción de estos grupos, así como la instalación de salas transitorias de audiencias que incluso tendrán capacidad “para al menos cincuenta (50) procesados por sala, sus defensores

y demás intervinientes” y se anulan criterios de competencia territorial para el juzgamiento. En cuanto a otras temáticas es importante anotar que la normativa establece la creación de un programa especial y con enfoque diferencial de reintegración social y laboral –a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) y la ARN- para las personas que se sometan bajo ésta normativa, empero, en la actualidad se desconoce la existencia de este programa especial que ha de subsanar los errores en materia de reintegración y reincorporación. De igual forma, deberá reformar el Código de Extinción de Dominio (Ley 1708 de 2014) con el fin de integrar en el mismo un rubro específico destinado a financiar programas de resocialización y reintegración.

#### 4.3.2. Decreto 965 de 2020: sometimiento individual

En julio de 2020, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Justicia promulgó el Decreto 965 de 2020 que adopta medidas para el sometimiento individual a la justicia de los integrantes de los GAO. Este Decreto establece dos fases, una de presentación destinada al sometimiento ante cualquier autoridad militar, de policía, administrativa y judicial y el tratamiento del Comité Interinstitucional de Sometimiento Individual a la Legalidad -CISIL-. La otra fase se presenta como la ruta de atención diferencial en la cual se somete a los términos de desmovilización individual establecido por la Agencia para la Reincorporación y la Normalización -ARN- en virtud de la cual se ofrecen algunas ayudas de tipo socioeconómico.

Las políticas existentes en materia de defensa y seguridad poseen un concepto de control institucional con énfasis en el despliegue del componente de la Fuerza Pública con el ulterior objetivo de integrar el actuar de la demás oferta institucional estatal. Igualmente posee un importante componente en materia de desmovilización colectiva e individual centrado en las estrategias de sometimiento tradicionalmente empleadas por el Estado Colombiano con algunos beneficios de orden penal y el suministro de ayudas económicas a la persona reintegrada. Asimismo, se concentra en la obtención de elementos que brinden mayor ventaja militar en el enfrentamiento armado y de inteligencia militar en contra de las organizaciones criminales, haciendo énfasis en sus componentes económicos, pero concentrándose en los ilegales tales como lavado de activos, narcotráfico, extorsión, contrabando y minería ilegal, entre otros. Todo ello a través de figuras como las ZEI en las cuales se busca canalizar toda la actuación institucional referida a los escenarios de riesgo y de presencia de organizaciones criminales.

# Diagnóstico de la situación actual para el rediseño de una política pública efectiva

5



La necesidad de crear una Política Pública orientada al desmantelamiento de las organizaciones objeto del Decreto 154 de 2017, surge de la identificación de un problema específico: la permanencia, reproducción y transformación de conductas y grupos criminales y sus redes de cooperación y direccionamiento, que representan un riesgo latente y una amenaza continua para la integridad, la seguridad humana y las garantías de participación para el conjunto de organizaciones comunitarias, políticas y sociales, líderes y lideresas sociales y defensores y defensoras de derecho humanos, que desarrollan sus actividades en el grueso del territorio nacional.

A pesar de que, entre el año 2003 y el año 2006 se gestó un proceso de desmovilización de grupos paramilitares, en el cual el Gobierno reportó la desmovilización de 31.671 paramilitares, es evidente que la desarticulación de estos grupos no ha sido real o completa. Como puede observarse dentro de los informes y análisis desarrollados por espacios académicos<sup>50</sup>, espacios de observación internacional<sup>51</sup> y las mismas instituciones del Estado<sup>52</sup>, desde el momento en que se desarrolla el último acto de desmovilización hasta la actualidad, las acciones realizadas por grupos sucesores de los paramilitares han sido permanentes y continuas, gestándose en el marco de la reproducción de las rentas y las economías ilegales, de la persecución y victimización de líderes y lideresas sociales y de organizaciones políticas y sociales, de la reproducción y ajuste de sus estructuras de funcionamiento interno en función de los procesos de tercerización de la violencia y transformación de sus mecanismos de organización internos.

Según el informe producido en el año 2010 por parte de Human Rights Watch, las OSP han asumido el conjunto de funciones desarrolladas por las AUC en el territorio colombiano. Señalan que esta situación obedece a un proceso de desmovilización deficiente y fallido que presentó dos problemas fundamentales como tal: en primer lugar, la ausencia de una verificación profunda de la identidad de los paramilitares desmovilizados y, en segundo lugar, la ausencia de un direccionamiento claro en el proceso de desmovilización que lograra identificar el conjunto de redes criminales y delictivas de las AUC.

Estas dos carencias, conllevaron específicamente a un proceso de fraude aún no cuantificado, que permitió al gobierno de turno inflar cifras de desmovilización<sup>53</sup> y generar procesos clientelares en razón de las ayudas económicas a los desmovilizados<sup>54</sup>, que

<sup>50</sup> COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS. *Organizaciones Sucesoras del Paramilitarismo, lecciones para aprender del eterno retorno a la guerra*, 2018; Indepaz, *Conflictos Armados Focalizados*, 2018; Indepaz, *INFORME SOBRE PRESENCIA DE GRUPOS ARMADOS EN COLOMBIA*

<sup>51</sup> Human Rights Watch, *Herederos de los Paramilitares. La Nueva Cara de la Violencia en Colombia*, 2010.

<sup>52</sup> Centro Nacional de Memoria Histórica, *Desmovilización y reintegración paramilitar*, CNMH, 2015.

<sup>53</sup> Se resalta de manera clara en el informe de Human Rights Watch, que la información obtenida del computador de *Don Antonio* (Paramilitar del Bloque Norte que hizo parte del acto de dejación de armas liderado por Jorge 40, y del cual se desprende la investigación masiva por Parapolítica en el país que llevó a la captura de más de 30 congresistas por vínculos con los paramilitares), precisa comunicaciones en las cuales un gran número de los combatientes presentados eran campesinos pobladores de la zona y no desmovilizados reales.

<sup>54</sup> “Contrariamente a lo que suele creerse, la gran mayoría de las personas que se “desmovilizaron” no lo hicieron en virtud de la “Ley de Justicia y Paz”, una norma especialmente dictada para otorgar rebajas en las penas a los desmo-

“ A pesar de la constante negativa de los gobiernos nacionales por entender el problema de las OSP como estructuras articuladas y desarrolladas con base en una continuidad de las dinámicas paramilitares, los esfuerzos de la sociedad civil por develar esta compleja situación han sido arduos. ”

propiciaron el ocultamiento de la estructura de las AUC, las cuales mantuvieron su actividad criminal y su ejercicio de control territorial, así como sus vínculos específicos con los poderes políticos.

Parte de lo que se desprende del análisis de los observadores internacionales, es que de manera inmediata a la “desmovilización” del paramilitarismo, se generó una continuidad en el control territorial, en el agenciamiento de economías ilegales y en la cadenas de mando a partir de “nuevas” organizaciones en su mayoría dirigidas “por ex jefes de rango medio de las AUC que nunca se desmovilizaron o que simplemente continuaron operando después de una supuesta desmovilización”<sup>55</sup>. En efecto la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP/OEA) determinó en su Octavo Informe Trimestral del Secretario General al Consejo Permanente del año 2007, que de manera inmediata a la “desmovilización” de las AUC, en el país siguieron operando 22 estructuras bajo la égida de la herencia paramilitar en los departamentos de Guajira, Cesar, Atlántico, Norte de Santander, Bolívar, Córdoba, Tolima, Casanare, Caquetá y Nariño con aproximadamente 3000 hombres en armas<sup>56</sup>.

A pesar de la constante negativa de los gobiernos nacionales por entender el problema de las OSP como estructuras articuladas y desarrolladas con base en una continuidad de las dinámicas paramilitares, los esfuerzos de la sociedad civil por develar esta compleja situación han sido arduos. En ese sentido, desde el Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (INDEPAZ), se han desarrollado una caracterización adecuada de las diferentes etapas que han sufrido los grupos paramilitares después del fallido proceso de desmovilización gestado en el gobierno Uribe. Estas categorías son aproximaciones realizadas a partir del número de grupos existentes y de la presencia de estos en los diferentes departamentos y municipios del país, estructurando en una diacronía histórica que se superpone en ciertos periodos como consecuencia de la variabilidad, complejidad y condición mimética del fenómeno paramilitar. De esta manera se ubica una primera etapa de atomización comprendida entre el año 2006 y el años 2010; una segunda etapa de reagrupamiento comprendida entre el año 2009 y

---

vilizados responsables de delitos graves, sino que simplemente buscaban recibir beneficios económicos e indultos por su participación en el grupo de conformidad con la Ley 782 de 2002 y el Decreto 128 de 2003.” Human Rights Watch, *Herederos de los Paramilitares. La Nueva Cara de la Violencia en Colombia*, 2010. Página 24

<sup>55</sup> Human Rights Watch, *Herederos de los Paramilitares. La Nueva Cara de la Violencia en Colombia*, 2010. Página 32.

<sup>56</sup> ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, “Octavo Informe Trimestral del Secretario General al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia”, 14 de febrero de 2007, <https://www.mapp-oea.org/wp-content/uploads/2018/02/VIII-Informe-Trimestral-MAPPOEA.pdf>

el año 2015 y; una tercera etapa, de reconfiguración comprendida entre el años 2014 y la actualidad<sup>57</sup>.

En la primera etapa considerada de atomización se puede identificar en un primer momento la existencia de 77 estructuras armadas heredadas del paramilitarismo en el conjunto del territorio colombiano, para el año 2007 se reportan la existencia de 67. Por su parte, en término de aumento y copamiento territorial, se puede resaltar un doble fenómeno, una reducción y aglomeración de los diferentes grupos antes atomizados en un número más reducido de estructuras y el aumento de presencia municipal a nivel nacional. De esta manera, para los años 2008 y 2009, se redujo de 49 estructuras a 30 estructuras, pasando de 259 a 278 con presencia paramilitar respectivamente. En esta primera etapa, es evidente, que se genera un proceso de reacomodamiento de los mandos y de aglutinación de las redes de articulación en función de las capacidades gestión y control a nivel territorial en los territorios donde tenía mayor presencia la AUC antes de su “desmovilización”.

En las segundas etapas, denominada de reagrupamiento, se genera un proceso de concentración aún más profundo que se expresa en una reducción de casi el 50% de la estructura del año 2009 al 2010, pasando de 30 estructuras a 15 respectivamente. De igual manera, se genera un proceso de expansión y copamiento territorial dándose un crecimiento continuado desde el año 2008 hasta el año 2013, pasando de 259 municipios con afectación a 409 municipios<sup>58</sup>. De manera clara la reducción y estabilización del número de estructuras se desarrolla en el inicio de este periodo, y fue producto de “procesos de confrontaciones, cooptaciones y alianzas entre estructuras narco paramilitares, lo –que- desembocó en estructuras jerarquizadas y con mayor capacidad de control territorial y para desestabilizar el orden público”<sup>59</sup>.

En un tercer momento, se plantea una etapa de reagrupamiento que comprende desde el año 2014 hasta la actualidad. En ese espacio de tiempo se genera una reducción de los municipios en los cuales los grupos paramilitares realizan afectaciones pasando de 409 a 352. En este proceso se genera una reconstrucción de las dinámicas entre los grupos paramilitares basada en la guerra entre la Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) y los Rastrojos. Confrontación que generó un desarrollo de hegemonía del primero y una pérdida territorial muy significativa del segundo. Sin embargo, se debe resaltar que la reducción de la presencia territorial obedece, más que a una efectividad del control militar por parte del Estado, a una reestructuración organizacional que se explica por: a) Desarrollo de formas tercerización de la violencia, mediante el desarrollo de vínculos con aliados locales, b) Fraccionamiento de las estructuras de orden nacional como las AGC, por fraccionamientos internos y/o el accionar de la fuerza pública, c) Paso de zona en disputa a zonas consolidadas, mediante el posicionamiento de las alianzas mafiosas entre las OSP, banda delincuenciales locales, mecanismos

<sup>57</sup> Indepaz, *Narco paramilitares: reconfiguración ilegal en los territorios 2018*

<sup>58</sup> De manera puntual se puede señalar el crecimiento de la presencia de los OSP en los municipios de Colombia en el intervalos 2008-2013 de la siguiente manera: (2008, 259 municipios); (2009, 278 municipios); (2010, 259 municipios); (2011, 406 municipios); (2012, 409 municipios); (2013, 409 municipios).

<sup>59</sup> INDEPAZ, *Narco paramilitares: reconfiguración ilegal en los territorios 2018*. Página 6.

“ A pesar del proceso de desmovilización de las AUC en virtud del Acuerdo de Ralito y bajo la aplicación de la Ley 975 de 2005, se puede observar la perpetuación de su actuar en las actuales organizaciones criminales. ”

de lavados de activos y relacionamiento con las estructuras políticas locales a partir de mecanismos clientelares<sup>60</sup>.

A pesar del proceso de desmovilización de las AUC en virtud del Acuerdo de Ralito y bajo la aplicación de la Ley 975 de 2005, se puede observar la perpetuación de su actuar en las actuales organizaciones criminales. Tanto así que Alias Don Mario dejó en claro -en una entrevista para el periódico El Espectador- que las AGC no solo fueron las sucesoras sino la continuación deliberada de los grupos paramilitares, por orden de Vicente Castaño, ante su desconfianza con el proceso de desmovilización que adelantaban las AUC<sup>61</sup>. En efecto, después de la Ley 975, no puede decirse que la violencia ejercida por este tipo organizaciones armadas haya desaparecido y mucho menos disminuido. Se ha observado que las AGC tienen presencia en 22<sup>62</sup> de los departamentos del país y en 29 de ellos, es decir, en aproximadamente el 90% del territorio nacional, se ha registrado presencia de esta u otras organizaciones sucesoras del paramilitarismo<sup>63</sup>. Aunado a ello, la Defensoría en su alerta ha advertido el fortalecimiento de las alianzas de estos grupos a nivel regional, binacional e inclusive transnacional<sup>64</sup> que, en conjunto con la construcción de modus operandi de relacionamiento, tercerización o subcontratación de bandas locales; le aseguran -en distintas escalas- un mayor control territorial.

En la Alerta Temprana 018 de 2020<sup>65</sup>, la Defensoría del Pueblo advirtió que se observa la continuidad de la expansión de los grupos armados postdesmovilización que buscan cooptar espacios de poder, especialmente en las zonas dejadas por las extintas guerrillas de las FARC-EP. En específico, la Defensoría indica que organizaciones como las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) (Clan del Golfo) han tenido un comportamiento constante de expansión y consolidación del control territorial en el Pacífico colombiano, el Caribe y departamentos del nororiente del país<sup>66</sup>. Asimismo, ha observado el crecimiento y expansión territorial de otros grupos como “Los Rastrojos”, las Autodefensas Conquistadoras de la Sierra (Los Pachencas), el grupo sucesor del Bloque Mineros de las Autodefensas Unidas de Córdoba y Uraba (Los Caparrapos), y la organización sucesora del frente Sur del Putumayo de las AUC (La Constru). Pese a estas observables continui-

<sup>60</sup> INDEPAZ, *Informe sobre presencia de grupos armados en Colombia*, 2020.

<sup>61</sup> EL ESPECTADOR. El nacimiento de los Urabeños, según “Don Mario”. 01 de febrero de 2016. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/el-nacimiento-de-los-urabenos-segun-don-mario-articulo-614132>

<sup>62</sup> Otras fuentes señalan que las AGC poseen presencia en por lo menos 17 departamentos. Al respecto ver: InSight Crime. Los Urabeños, julio 29 de 2020. En <https://bit.ly/3g9Vktz>

<sup>63</sup> INDEPAZ. Conflictos armados focalizados 2017-2018., 2018, p. 7. Disponible en: <https://bit.ly/2DJnoAR>

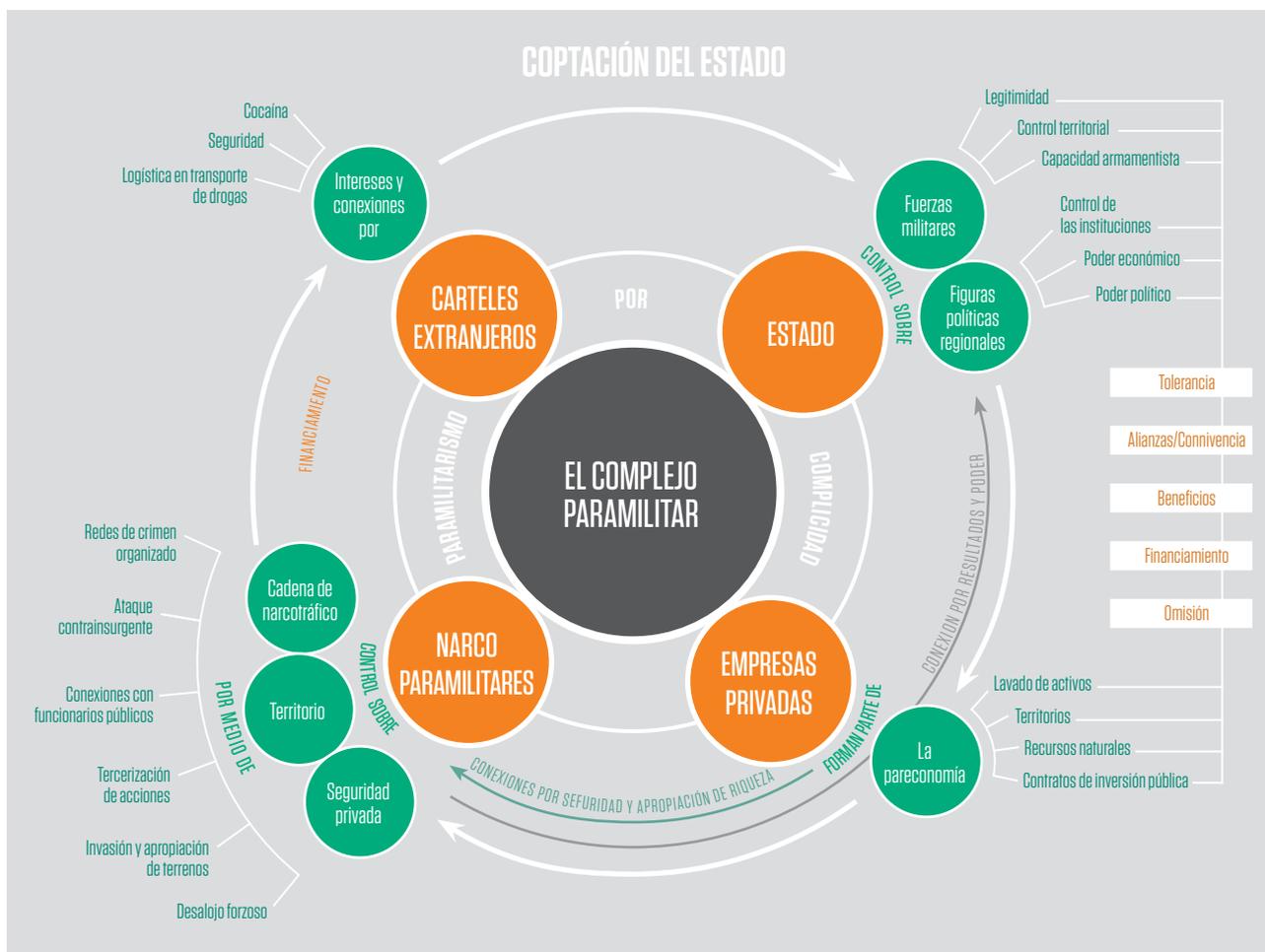
<sup>64</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Óp. Cit.

<sup>65</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO. ALERTA TEMPRANA N° 018-2020, DE INMINENCIA, debido a la situación de riesgo que afrontan los territorios con presencia y accionar de actores armados no estatales y grupos armados de delincuencia organizada por cuenta de los efectos y las medidas adoptadas para afrontar la emergencia sanitaria derivada por la pandemia COVID-19

<sup>66</sup> *Ibid.*

dades, el Estado Colombiano incluso adjudica los nombres de las organizaciones de manera que no sea tan clara mediática y políticamente dicha continuidad, aun cuando las mismas organizaciones armadas reivindican su origen.

En ese sentido, el proceso de creación y consolidación del paramilitarismo en Colombia se vincula a tres elementos particulares: en primer lugar, la creación por parte del estado de normatividades proclives al impulso y desarrollo de la seguridad privada que se vincula desde principio de siglo XX a ejercicios de control político de los territorios; en segundo lugar, a la incapacidad de impulsar un desarrollo económico e institucional equitativo y homogéneo en las diversas territorialidades nacionales como consecuencia de un acceso desigual y desregulado de la tierra así como la creación de economías débiles fácilmente transitables a la ilegalidad y en tercer lugar, la creación de fortines políticos territorializados vinculados a las élites económicas regionales, que reproduce dinámicas clientelares que generan el desarrollo de instituciones políticas débiles.



Tomado de: INDEPAZ. INFORME SOBRE PRESENCIA DE GRUPOS ARMADOS EN COLOMBIA Actualización 2018-2 y 2019, p. 93.

Frente a tales continuidades, la actuación estatal no ha brindado herramientas efectivas para el desmantelamiento de las organizaciones paramilitares, sino que ha brindado realmente cierres simbólicos del paramilitarismo, dando lugar a nuevos periodos de reconfiguración. Esto se ha dado debido a la incapacidad y la creación de mecanismos que no observan la complejidad de las organizaciones paramilitares en términos de vinculación con poderes políticos, instituciones estatales y economías de tipo legal. Igualmente, no se compadecen de las nuevas formas de relacionamiento y tercerización con bandas o grupos armados de menor tamaño para el desarrollo de un mayor control territorial y proliferación de relaciones de tipo económico y social.

Lo anterior pese a que ya existen interpretaciones en ese sentido, como lo fue la señalada por la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior de Bogotá que reconoció al paramilitarismo como una actuación propia del Estado y definió que el paramilitarismo poseía un esquema similar a la forma de un reloj de arena en el cual tanto la organización paramilitar se servía de las autoridades estatales como las autoridades estatales de la organización armada, de forma que el paramilitarismo no es sólo la expresión militar, sino una compleja red de actuación:

“(…) se reitera que los altos cargos en los casos del DAS y la Fiscalía y los rangos altos en los casos del Ejército y la Policía favorecieron que las relaciones se basaran en la funcionalidad, pues las funciones propias de quienes ocuparon tales cargos de mando y dirección en dichas instituciones fueron preponderantes para el desarrollo y mantenimiento de la red criminal porque tales funcionarios en ejercicio de sus funciones conocieron la información necesaria acerca del accionar institucional (…)

En este sentido, cumpliendo su rol como miembros de esta red ilícita, pusieron a disposición de los objetivos de la red criminal las funciones a ellos asignadas constitucional y legalmente, cuyo resultado fue la garantía de la ejecución, ocultamiento e impunidad de los delitos cometidos por dicha red ilícita. En otras palabras, tales funcionarios de las instituciones legalmente constituidas, utilizaron e instrumentalizaron la parte de las mismas sobre las cuales tuvieron dirección y mando con el objetivo de que los crímenes perpetrados (...) efectivamente fueran ejecutados y se mantuvieran en la impunidad. (...) En este sentido, actuaron como hombres de atrás que perteneciendo a la red criminal del BLOQUE CATATUMBO, tuvieron un alto interés en la ejecución de los crímenes y la consecución de los objetivos de la mencionada red a la que pertenecieron”<sup>67</sup>

Así, el paramilitarismo se ha caracterizado por su relación con la estatalidad y la economía legal, bien sea desde la promoción o la omisión en su actuar, de suerte que no puede entenderse únicamente en la expresión militar, sino que debe observarse desde una óptica integral que entiende al paramilitarismo como un complejo con aristas políticas, económicas y sociales que ha penetrado al Estado colombiano y frente al cual no han habido medidas exitosas de desestructuración pues se continúa en la negación del fenómeno y el manejo discursivo y simbólico del cierre del paramilitarismo, sin ahondar en las cuestiones estructurales que permiten su pervivencia.

Según INDEPAZ en su informe Presencia de grupos armados en Colombia, en el complejo paramilitar el componente armado integra diversas formas de organización.<sup>67</sup>

- Paramilitares articulados de alguna manera a instancias estatales o de la fuerza pública (Corrupción, complicidad, estrategias según periodo y circunstancias).
- Narcoparamilitares
- Redes mafiosas
- Grupos criminales locales y sicariales

En las condiciones del posacuerdo se ha dado una recomposición en la cual intervienen disidentes o efectivos armados de estructuras de apoyo o milicias que no entraron al acuerdo de paz. Estos, a pesar de su bajo número y su escasa experiencia militar, han hecho reclutamiento acelerado en algunas regiones formando grupos residuales neonarcos o mafiosos, persistiendo en el alzamiento armado e incluso desarrollando dinámicas contrainsurgentes que tienen vasos comunicantes con el ejercicio de un tipo de violencia que es propio del complejo paramilitar.

Estos grupos guardan diferencias con otro tipo de grupos pos acuerdo, como son los disidentes rebeldes que se han reagrupado con la pretensión de recomponer las FARC EP para buscar un nuevo acuerdo de paz pues consideran que el firmado no corresponde a sus expectativas.

<sup>67</sup> TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE BOGOTÁ SALA DE JUSTICIA Y PAZ Magistrada Ponente: ALEXANDRA VALENCIA MOLINA Bogotá D.C., treinta y uno (31) de octubre de dos mil catorce (2014). Radicación: 11001600253200680008 N.I. 1821.

# Balance crítico de la política existente de acuerdo con los estándares constitucionales e internacionales

6



## 6.1. Políticas de defensa, seguridad y garantías creadas por el Gobierno Nacional

### 6.1.1. Política de Defensa y Seguridad (PDS)

Si bien la PDS anuncia basarse en una nueva concepción de seguridad multidimensional en la que cual se propende por la actuación unificada del Estado, lo cierto es que en sus desarrollos concretos se evidencia una prevalencia del ejercicio de las Fuerzas Militares para luego valorar la acción de otras instituciones estatales. Así es evidente en la conceptualización que se hace de las ZEII que pretenden la llegada o fortalecimiento del Estado en dicho territorio, pero que supeditan la acción estatal al despliegue de unidades de las Fuerzas Militares y Policía Nacional. Asimismo, la construcción de estas Zonas, adicional de no haber sido concertada ni consultada con las comunidades restringe su participación a la eventual invitación al Comité Territorial de la ZEII que por demás es facultativa y no obligatoria. Una intervención estatal de las características de estas Zonas con las cuales presuntamente se ponen en marcha múltiples programas requeriría de una adecuada interlocución con las comunidades pues los afecta directamente y se relaciona con otros planes de transformación del territorio como los Planes de Acción para la Transformación Rural (PATR) y los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), entre otros y que sin embargo, no son claros dichos mecanismos de articulación.

De igual forma, como se vio, la Política de Defensa y Seguridad introduce figuras problemáticas como las denominadas Redes de Participación Cívica en donde se instituye a los ciudadanos en la calidad de informantes de la Fuerza Pública y prevé igualmente una articulación del Estado con empresas de seguridad y vigilancia privadas, en una clara tercerización de la seguridad nacional que denomina “esquemas de complementariedad”, lo que puede verse como una vuelta a mecanismos ya abandonados que –en su momento- sirvieron de manto de legalidad a estructuras paramilitares como lo fueron los Decretos 3398 de 1965 y 365 de 1994.

Además del ataque a las economías ilegales, otro objetivo que la Política considera fundamental es el reclutamiento, sin embargo, no desarrolla mecanismos concretos ante este fenómeno que tiene aristas económicas y sociales que deberían tratarse en una política pública e integral que tenga en cuenta diagnósticos sobre la materia. De igual forma, trata, brevemente, la necesidad de “blindar a las instituciones estatales y a las Fuerzas Militares y Policía Nacional contra el poder corruptor de las actividades económicas ilícitas” sin embargo, no se ha avanzado en dichos nuevos mecanismos de control civil y no se entiende la razón por la cual no se decide mejorar los ya existentes. Asimismo, la Estrategia de Seguridad Nacional mencionada aún no ha sido instituida y como se mencionó su Centro de Coordinación aún no entra en funcionamiento y está a la espera de su reglamentación a través de la Alta Consejería para la Seguridad Nacional en el cual es prácticamente inexistente la participación de la sociedad civil y se desconocen la totalidad de sus disposiciones.

De forma general, puede verse que la Política de Defensa y Seguridad no hace mención en ninguna de sus propuestas a las herramientas que se derivan del Acuerdo Final de Paz pese a que crea distintas herramientas en temáticas relacionadas con el desmantelamiento de las organizaciones criminales como lo es lo relacionado con las finanzas de las organizaciones, el relacionamiento con agentes de la fuerza pública y en general materias que implican la creación de una política pública para el desmantelamiento.

Por ello, pese a que se propone la necesidad de un enfoque que “afecte estructuralmente a esas organizaciones” y sus “conexiones invisibles” sus desarrollos normativos se especializan en las actividades ilícitas. Asimismo, aunque reconoce que “las capturas no siempre se traducen en condenas y cumplimiento de penas” si las muestra como elemento de esclarecimiento de las investigaciones judiciales.

De otra parte, no desarrolla las herramientas derivadas del Acuerdo de Paz en término de investigación y judicialización como lo es la Unidad Especial de Investigación (UIE) de la Fiscalía General de la Nación y el Cuerpo Élite de la Policía Nacional, sino que crea otros mecanismos que no se articulan con estos.

Adicional a ello, esta política no contiene ninguna medida de género a pesar del impacto desproporcionado que tiene sobre las mujeres y las niñas de la violencia ejercida por los actores del conflicto como la situación de violencia sexual, o la persecución contra las organizaciones y defensoras que trabajan por la implementación de las medidas de género del Acuerdo Final de Paz en los territorios.

### 6.1.2. Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana

Igual consideración posee la Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana en la que se hace énfasis especialmente en los programas de participación y redes de apoyo cívicas y en la creación de “frentes de seguridad ciudadana” reviviendo –como ya se ha dicho- las denominadas redes de cooperantes, potenciadas con políticas de recompensas, cuya posibilidad de ser autorizadas a portar armas pone en peligro formas de auto-organización armada de ciudadanos y ciudadanas convertidos en informantes gubernamentales, como ya sucedió en el pasado. Ello en un contexto de conflicto armado entre actores cada vez más heterogéneos que, pese a su condición de civiles, los expone a la declaratoria de objetivos militares por parte de los grupos armados y olvida experiencias como las Cooperativas de Vigilancia y Seguridad Privada para la autodefensa agraria, mayormente conocidas como CONVIVIR, convertidas en organizaciones paramilitares, así, el Estado nuevamente construye mantos de legalidad y legitimidad para la tercerización de la seguridad que en la práctica ha terminado en la conformación de grupos armados paralelos a la institucionalidad.

En toda la política se obvian igualmente los mecanismos del AFP y prefiere añadir más integrantes o generar instancias de coordinación nuevas a implementar lo ya existente como lo es el caso del nuevo “Consejo Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana” adicional al Consejo de Seguridad Nacional. Este segundo Consejo no posee funciones claras y no se entrevé una mayor diferencia con el Consejo de Seguridad Nacional siendo entonces dos instancias con competencias muy similares en materia

de acción estatal contra la criminalidad que duplica en consecuencia dichas actividades y no tiene en cuenta la participación de la sociedad civil en la estructuración de sus planes. Los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC) que nacen del mismo, poseen elementos que se solapan con la determinación de riesgos que debería hacerse en virtud de otros instrumentos como el Decreto 660 de 2018 el cual no es tenido en cuenta en esta Política y al que no posee rubros presupuestales suficientes, mientras que estos Planes si poseen un reflejo presupuestario directo en claro detrimento de las herramientas contenidas en el Acuerdo Final de Paz.

### 6.1.3. Plan de Acción Oportuna (PAO)

El PAO refleja de forma similar las problemáticas evidenciadas en la PDS, esto es, la falta de participación de la sociedad civil y la construcción de una visión prevalente de la Fuerza Pública. En efecto, como puede verse, la conformación de la Comisión del PAO tiene una estructura muy similar a la CNGS sólo que sin la participación de la sociedad civil y sin que se articule con las instancias e instituciones creadas en virtud del Acuerdo Final de Paz pese a que su objeto concreto sea el de articular todas las instancias y normativas en materia de protección.

Llama igualmente la atención cómo la estrategia número 4, que habla de un control territorial más allá de lo militar, sólo menciona al Ministerio de Defensa como responsable y cuya única meta es “Desarrollar operaciones militares y operativos de Policía”, de suerte que en la misma política se habla de actuación integral del Estado, pero sólo se menciona a la Fuerza Pública como responsable. Adicional a ello, las dos siguientes estrategias que hablan de la intervención de las demás instituciones del Estado se plantean metas escasas de al menos una intervención de otro tipo de institucionalidad y en el cual obras de infraestructura y planes sociales serán eventualmente considerados. Igualmente, en este punto no se tienen en cuenta los programas y planes derivados del Acuerdo Final de Paz.

Asimismo, el tercer y último eje referido a la estrategia para la no estigmatización no ahonda mayormente en las causas de la estigmatización de las personas defensoras en cuanto no busca las raíces de la estigmatización, las marcas de género de los riesgos que enfrentan las defensoras y el papel que la estatalidad y los funcionarios públicos cumplen en ello, así como no se evidencia la articulación con la sociedad civil y las plataformas de derechos humanos más allá de talleres y socialización. La primera campaña consta de piezas comunicativas para medios tradicionales y medios digitales y actos de reconocimiento y la segunda campaña nuevamente de actos de reconocimiento y socialización de todas estas actividades. Como se ve, entre las dos campañas no existe mayor diferencia y se parte de las mismas estrategias tradicionales.

Este Programa, como ha venido siendo dicho, presenta diferentes problemas concentrados en (i) el desconocimiento e inaplicación del Acuerdo Final de Paz mediante la creación de herramientas paralelas tales como la Comisión del PAO que pretende dar cumplimiento al mismo, pero que desconocen su espíritu participativo y no se articula con sus herramientas y (ii) la prevalencia a un modelo de seguridad basado

“ Las modificaciones introducidas por esta Ley, no implican la construcción de incentivos para el sometimiento pues, por ejemplo, la rebaja de penas que anuncia la Ley 1908 de 2018, pasa antes por un incremento de las mismas y termina por dejar el número de años de privación de la libertad a un nivel similar al que ya estaba contemplado en el Código Penal con anterioridad a la reforma. ”

en el actuar de la Fuerza Pública que desconoce, en consecuencia, el concepto de seguridad humana brindada en el Acuerdo Final de Paz.

Finalmente, debemos mencionar que el PAO no propone elementos novedosos y por el contrario, reafirma el actuar histórico del Estado pues inserta la política de promoción de la defensa de los derechos humanos en la lógica de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral y el control territorial a cabeza del Ministerio de Defensa. Igualmente obvia la necesidad de transformar la visión de protección individual a una de carácter colectivo y diferenciado e ignora toda participación de la sociedad civil en la estructuración de sus programas y estrategias concretas, pese a su supuesto carácter participativo.

## 6.2. Normas de sometimiento

### 6.2.1. Ley 1908 de 2018

Las modificaciones introducidas por esta Ley, no implican la construcción de incentivos para el sometimiento pues, por ejemplo, la rebaja de penas que anuncia la Ley 1908 de 2018, pasa antes por un incremento de las mismas y termina por dejar el número de años de privación de la libertad a un nivel similar al que ya estaba contemplado en el Código Penal con anterioridad a la reforma. De esta forma, se modifica el Artículo 340 del Código Penal, aumentando de 4 a 9 años la pena privativa de la libertad por el delito de concierto para delinquir, lo cual supone un incremento de hasta tres años en la pena máxima con respecto a lo establecido anteriormente (de 3 a 6 años). Así, en el caso de que la rebaja impuesta llegará a ser completamente del 50% en el caso del delito de concierto para delinquir, la pena podría quedar entre 2 y 4 años y medio de prisión, lo cual no resulta una diferencia significativa en relación con lo establecido con anterioridad en el Código Penal. Más aún cuando el Código de Procedimiento Penal, mediante su Artículo 351, ya contempla una rebaja de hasta la mitad de la pena imponible, cuando se produzca una aceptación de cargos en la audiencia de formulación de imputación.

Ésta fórmula de la Ley 1908 de 2018, que se repite con los prenombrados delitos como el constreñimiento a testaferreros o el constreñimiento al sufragante<sup>68</sup>, es considerada

<sup>68</sup> Artículos 3 y 4 de la Ley 1908 de 2018.

por muchas plataformas de derechos humanos un desincentivo para el sometimiento real de estas estructuras criminales, dado que no establece beneficios penales que lo motiven, en cuanto la legislación vigente ofrecía exactamente el mismo mecanismo de incentivo. Bajo esta lectura, es imposible pensar que la norma se convierta en una herramienta real para alcanzar la paz completa y, especialmente, para garantizar la verdad de los hechos ocurridos, poniendo a las víctimas en el centro del proceso, tal y como quedó pactado en el Acuerdo.

Es importante tener en cuenta que dicha ley fue pensada para someter de forma colectiva a unos 7.000 integrantes de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), también denominadas Clan del Golfo, las cuales carecen de estatus político y en consecuencia de posibilidad de hacer parte de una negociación. Los diálogos mantenidos con su máximo dirigente, Dairo Antonio Úsuga, alias “Otoniel”, y las declaraciones públicas del mismo<sup>69</sup>, llevaron al Congreso a aprobar una legislación que todavía no se ha traducido en la sujeción y sometimiento de ningún grupo armado a la justicia. Igualmente, se desconoce cualquier pronunciamiento posterior del máximo dirigente de las AGC respecto a algún tipo de diálogo con el Gobierno nacional para adelantar alguna acción al respecto. Por el contrario, se observa cómo esta norma otorga un alto grado de delegación de capacidades a la figura del Fiscal General de la Nación, sobre el cual recaen importantes responsabilidades para el cumplimiento de lo pactado.

En relación con el riesgo de una indebida utilización del derecho penal, es importante entender la antedicha reforma sobre la temporalidad de la detención preventiva y de otros estadios procesales que incorpora la Ley 1908 de 2018. Si bien el Código de Procedimiento Penal establece que el plazo máximo puede llegar a ser de hasta 2 años (Artículo 307 Parágrafo 1), de acuerdo con la reforma aprobada, en el Artículo 307A, se aumenta hasta 3 años el término de la medida de aseguramiento para miembros de GDO y hasta 4 años, cuando se trate de delitos imputados a miembros de GAO. Este hecho preocupa especialmente en la medida en que los parámetros establecidos en la norma han servido de base para vincular a procesos judiciales a personas que ejercen liderazgo social y/o defienden derechos humanos<sup>70</sup>.

Respecto a lo que podría llamarse un régimen de condicionalidades, puede observarse que no se consagra un régimen integral que condicione la obtención de beneficios penales con la finalidad de asegurar la reparación y la no repetición, así como demás derechos de las víctimas, la disposición más cercana a la reparación resulta la obligación

<sup>69</sup> EL ESPECTADOR. “*Estamos dispuestos a suspender todas las actividades ilegales*”: máximo líder del clan del Golfo”, 5 de septiembre de 2017. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/estamos-dispuestos-suspender-todas-las-actividades-ilegales-maximo-lider-del-clan-del-golfo-articulo-711680>

<sup>70</sup> Este es el caso de los líderes detenidos en el Sur de Bolívar y Barrancabermeja en marzo de 2017 (El Espectador, “*Capturan a líderes sociales acusados de apoyar redes del ELN*”, 22 de marzo de 2017. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/capturan-lideres-sociales-acusados-de-apoyar-redes-del-eln-articulo-685793>; el caso de las 33 personas detenidas, entre ellas 5 defensoras de derechos humanos, en el Suroccidente colombiano el 20 de abril de 2018 (Comunicado del Proceso de Comunidades Negras del 20 de abril de 2018. Disponible en: <https://verdadabierta.com/wp-content/uploads/2018/04/detencion-saraQ-PCN.pdf> así como el caso de Julián Andrés Gil, secretario técnico del Congreso de los Pueblos, detenido en Bogotá en junio de 2018, acusado de participar de forma indirecta en acciones bélicas del ELN (El Espectador, “*Líderes que apoyan la paz están siendo encarcelados y asesinados*”: Diana Sánchez”, 26 de junio de 2018. Disponible en: <https://colombia2020.elespectador.com/pais/lideres-que-apoyan-la-paz-están-siendo-encarcelados-y-asesinados-diana-sanchez>

de plasmar en el acta de sujeción un plan de reparación, sin que sea clara la forma en cómo todo lo anterior se plasmará en compromisos concretos, programados y claros acordes a las expectativas de las víctimas y a los beneficios a otorgarse sin que resulten declaraciones abstractas y lejanas a la satisfacción de los derechos de las víctimas.

En resumen de lo anterior, frente a esta normativa pueden señalarse varios elementos de preocupación que ya han sido manifestados en otras normativas: (i) el establecimiento de una justicia premial y eficientista, (ii) la construcción de verdad fragmentada y sometida a la voluntad del compareciente, (iii) la disminución de garantías del debido proceso que puede resultar en detrimento de las organizaciones sociales y políticas, (iv) la concentración en el aumento o modificación de tipos penales y del proceso penal sin mirar la integralidad del fenómeno y (v) la poca preocupación en lograr procesos de DDR efectivos. Lo anterior en un contexto de desconocimiento de la persistencia del fenómeno paramilitar y que, por tanto, enfoca los esfuerzos de investigación y judicialización a los temas de economía ilegal y relega los relacionamientos con economías legales y autoridades estatales.

### 6.2.2. Decreto 965 de 2020

Este decreto lejos de subsanar los errores históricos en materia de desmovilización y sometimiento individual de grupos armados, los reproduce nuevamente al no contar con herramientas para determinar la estructura real de las organizaciones, ignorar enfoques diferenciales y someter los derechos de las víctimas a la justicia, verdad y reparación a la ventaja militar obtenida de un acto de colaboración<sup>71</sup>. Igualmente, los delegados y delegadas de la sociedad civil ante la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad denunciaron que la normativa aparecía en sus considerandos como fruto del trabajo de la CNGS aun cuando ésta nunca se discutió en su interior y no hace parte del objeto de la misma en tanto no se enmarca en la estructuración de una política pública de desmantelamiento integral.

En efecto, el Decreto no contiene medidas diferenciales respecto a las llamadas disidencias deberían tener un estudio acerca de las características propias de estos grupos y sus formas de actuación específicas. Así, por ejemplo, se ha afirmado que “el estado organizacional de las disidencias no es aún del todo claro y es muy prematuro afirmar si hay o no disposición para forjar alianzas bajo motivaciones únicamente económicas<sup>72</sup>”. Por ende, una ruta de sometimiento debería basarse en una caracterización rigurosa de los grupos, los orígenes de los mismos, su motivación y forma de reclutamiento.

La falta de estrategias diferenciadas es igualmente visible en la nula aplicación de enfoques de género, étnico y rural en la ruta de sometimiento. Lo anterior puede observarse en que no se disponen ayudas o beneficios que atiendan de manera espe-

<sup>71</sup> EL ESPECTADOR. *En el decreto para el sometimiento de grupos armados las víctimas no existen*. 08 de junio de 2020. Disponible en: <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/sometimiento-de-grupos-armados-organizaciones-y-las-victimas/>

<sup>72</sup> FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ (FIP). *Trayectorias y dinámicas territoriales de las disidencias de las FARC*, p. 40.

**“ Contrario al deber ser, las políticas actuales desconocen los retos específicos que implica para la mujer el sometimiento a la ruta la reintegración a la vida civil y que impone el cambio y/o fortalecimiento de estereotipos femeninos generando nuevas lógicas para la mujer desmovilizada. ”**

cífica a la población que se someta a la ruta y sea mujer y/o perteneciente a un pueblo étnico o desarrolle su vida en la ruralidad. No se evidencian, especialmente, acciones de articulación con entidades específicas que permitan el desarrollo de medidas diferenciadas que atiendan las particularidades de estas poblaciones. En efecto, en el Comité Interinstitucional de Sometimiento Individual a la Legalidad (CISIL) -establecido en el proyecto de decreto- no existe, por ejemplo, participación de ninguna entidad estatal referida al tema de género ni al tema étnico, a diferencia de que sí se incluye una autoridad específica (el ICBF) para el tema de sometimiento de Niños, Niñas y Adolescentes.

Con esta falencia, la ruta de sometimiento cae en los mismos errores que se han reconocido en otros ejercicios de sometimiento en los que la invisibilización de estas poblaciones redundó en procesos de reincorporación ineficaces y que no aseguran la no reincidencia en actividades delictivas o el nuevo reclutamiento en el surgimiento de nuevos grupos armados. Para el caso de las mujeres antes de incluirse aspectos para el fortalecimiento de su participación y el reconocimiento de sus situaciones de reclutamiento, violencia y accionar dentro del grupo armado, se han reforzado estereotipos y roles de género como lo evidencia la misma política pública de reintegración social y económica para personas y grupos armados ilegales (PRSE) consagrada en el documento CONPES 3554 de 2008 en el cual se establece que:

“La mujer es un actor dinamizador de la PRSE. La desmovilizada que toma la decisión de dejar las armas y entregarse voluntariamente, asume el compromiso de construir y promover el crecimiento de su familia; y en el caso de ser la pareja del desmovilizado, adicionalmente su rol se orienta a motivar la permanencia de su compañero en el proceso. Las medidas que se apliquen, con el apoyo técnico de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, estarán dirigidas a fortalecer estos roles”.

Lo anterior demuestra que el supuesto “enfoque de género” de las políticas de sometimiento refuerza los valores y visiones patriarcales acerca de “la función de la mujer en la sociedad”, pero no hace mayor esfuerzo por diferenciar las necesidades particulares de mujeres y hombres más que para determinarlos estadísticamente<sup>73</sup>. Contrario al deber ser, las políticas actuales desconocen los retos específicos que implica para la mujer el sometimiento a la ruta la reintegración a la vida civil y que impone el cambio

<sup>73</sup> Guerra, M. (2016). La mujer y el enfoque de género en los procesos de desmovilización en Colombia. Trabajo de Grado. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Disponible en: <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/35677/Mar%c3%ada%20Rafaella%20Guerrero%20Romero.pdf?sequence=4&isAllowed=y>

y/o fortalecimiento de estereotipos femeninos generando nuevas lógicas para la mujer desmovilizada. Así, la visión del CONPES y de los distintos procesos de desmovilización y sometimiento no han corregido estas consideraciones y profundizan la noción del rol de la mujer como madre de familia y pareja heterosexual (Guerrero, 2016, p. 37), sin observar sus posibilidades y potencialidad en espacios de participación y de producción económica.

De acuerdo a Guerrero no se han encontrado informes o documentos que reseñen el desarrollo de políticas de género en los procesos de sometimiento y desmovilización o que existen acciones específicas para las mujeres en proceso de desmovilización. En ese orden de ideas, la nueva ruta de sometimiento que se presenta no puede caer en el mismo yerro de desconocer las necesidades específicas de las mujeres en estos contextos (como lo son la violencia sexual y de género dentro de los grupos, el reclutamiento forzado de mujeres, la estigmatización de la sociedad en el marco de la reintegración, etc.) y por esa omisión reforzar los roles patriarcales expuestos.

Frente al caso de los pueblos étnicos, el proceso de sometimiento tiene que reconocer que el reclutamiento (en muchos casos forzado) impacta en mayor grado su cultura e identidad que requeriría en consecuencia la estructuración de estrategias conjuntas de reintegración cultural y comunitaria, pues la vuelta de una persona a la comunidad implica traer concepciones ajenas a sus desarrollos propios que tienen en consecuencia impactos de desequilibrio y armonización. Para el caso de los pueblos indígenas, por ejemplo, la entrega de ayudas económicas –sin que se tengan en cuenta las particularidades de la comunidad- puede profundizar el desequilibrio, problema que podría solventarse con programas de sometimiento diferenciados, constituidos y ejercidos con la autonomía de las comunidades indígenas<sup>74</sup>. De igual forma se observa esta problemática en el caso de las poblaciones afro en las cuales se brindan beneficios en el marco de territorios abandonados por el Estado y en donde sus proyectos productivos tienen más posibilidad de fracasar por la falta de condiciones estructurales y el no asesoramiento técnico, adecuado seguimiento y medidas diferenciadas para su desarrollo<sup>75</sup>.

Este escenario se repite igualmente en el caso de las personas que habitan en poblaciones rurales, en donde se ha visto la inexistencia de opciones de capacitación laboral especializadas para estos ámbitos que obliga -en su mayoría- a que las personas deban trasladarse a sectores urbanos para que las medidas puedan tornarse medianamente efectivas. Según el CNMH<sup>76</sup> “Los negocios emprendidos fracasaban en por lo menos un 70 por ciento de los casos. El desempleo era muy alto y a las deficiencias en capacitación y experiencia, se agregan las dificultades para socializar en el nuevo ámbito urbano y entre población desconocida que las recibía con reservas, desconfianzas, objeciones, temor y abierta resistencia”.

<sup>74</sup> CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA – Dirección de Acuerdos de la Verdad. (2013). *DESAFÍOS PARA LA REINTEGRACIÓN. Enfoques de género, edad y etnia*. Bogotá: Imprenta Nacional.

<sup>75</sup> *Ibid.*, 427.

<sup>76</sup> CNMH, *REARMADOS Y REINTEGRADOS. Panorama posacuerdos con las AUC*. Bogotá: CNMH., p. 80.

Lo anterior sucedía debido a que no existían mecanismos de sustentabilidad para zonas esencialmente rurales y marginalizadas, lo que obligaba a las personas a acceder paralelamente a otras actividades para su sostenimiento o abandonar las emprendidas, lo que las situaba en una situación de riesgo de involucrarse nuevamente en actividades ilegales<sup>77</sup>. En ese sentido, para las personas que habitan territorios rurales se necesita un sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación que se ajuste a las particularidades de estas zonas y que contemple incentivos para relacionarse en actividades productivas que puedan desenvolverse adecuadamente en estos contextos (p.e. actividades agrícolas), además de gestionar medidas de promoción y reconciliación, así como de coordinación con las entidades territoriales e incluso el sector privado.

Finalmente, una de las constantes críticas a los procesos de sometimiento y desmovilización es que los derechos de las víctimas quedan finalmente sujetos a la voluntad de las personas que acuden a estas rutas. Siguiendo lo mencionado con anterioridad, los relatos de verdad en esta ruta quedan limitados a lo consignado en el acta de sometimiento, pero no se evidencian mecanismos de investigación –bien sea judicial o extrajudicial– que permitan la confrontación de lo declarado por las personas que se sometan a la ruta; por demás, el espacio con que estos cuentan para decir la verdad es muy limitado y se centra únicamente en aspectos puntuales como la estructura y forma de operación que no abarca la totalidad del fenómeno, lo que aunado a que todo el proceso de sometimiento es coordinado y desarrollado a instancias del Ministerio de Defensa y que el aparato de justicia no tiene un papel claro en la ruta, debemos señalar que más que un decreto para el sometimiento ante la justicia, estamos frente a un decreto de desmovilización individual.

La limitación a tales aspectos puntuales se debe a que el proceso no tiene como elemento definitorio la centralidad de las víctimas, sino que sitúa en dicho lugar central a la ventaja operacional y militar de las Fuerzas Armadas (FF. AA) del Estado. Esto es evidente en las disposiciones que señalan que aun cuando la persona se presente ante una autoridad administrativa e inclusive judicial, tiene que ser remitida inmediata y necesariamente a la unidad militar que recibirá el acta con especial énfasis en elementos que aportan a su ventaja militar, pero que no indaga sobre demás aspectos de verdad, y aún más preocupante, sobre las actividades delictivas que la persona cometa.

En efecto, el papel de la Fiscalía General de la Nación en esta ruta de sometimiento se restringe a revisar la situación jurídica de las personas para establecer quiénes tienen investigaciones o condenas, pero no desprende actuaciones para indagar ni adelantar investigaciones sobre personas que pueden no tener investigaciones previas, lo que no implica que no se hayan cometido conductas delictivas distintas. Así, el aporte que la persona realiza en términos de justicia y verdad se circunscribe a los elementos que sean de utilidad para las FF. AA, sin consideraciones sobre las víctimas de las actividades criminales.

Lo anterior se hace palpable en las temáticas que se seleccionan para recibir beneficios por colaboración que se restringen a la entrega de “elementos ilícitos, armas, municio-

---

<sup>77</sup> *Ibíd.* p. 81.

nes, uniformes de uso privativo de las Fuerzas Militares, listado de testaferros, líderes del GAO, bienes y activos, sustancias psicoactivas ilícitas, sustancias estupefacientes y otros elementos del Grupo Armado Organizado (GAO)”, sin hacer hincapié –como se ha dicho- en todos los demás elementos contextuales, sociales y de justicia sobre las dinámicas de los grupos armados.

Igualmente, la reparación de las víctimas se olvida completamente, pues la persona que se somete no debe estructurar un plan de reparación, ni señalar las posibles víctimas de su actuar en tanto no debe realizar tampoco un relato integral de verdad y sobre las actividades criminales cometidas. Así, tanto las víctimas de las investigaciones previas, como las víctimas de las conductas no reveladas, no serán objeto de planes de reparación especiales; de suerte que puede verse que los derechos de las víctimas no son el centro de esta política de desmovilización, sino que se sacrificarán a favor de la ventaja militar del Estado. Debido a ello, es que no se evidencia la estructuración de un régimen de condicionalidad que permita excluir del sistema de beneficios a quienes no aporten elementos de verdad suficiente, ni a quienes cometan conductas delictivas tras el sometimiento.

---

### 6.3. Análisis de la implementación actual de los mecanismos derivados del Acuerdo Final de Paz

Adicional al planteamiento de herramientas que desconocen la seguridad humana como elemento de conceptualización y de desarrollo de medidas en contra de las organizaciones sucesoras del paramilitarismo, la implementación de las herramientas derivadas del Acuerdo Final de Paz presentan diferentes obstáculos y problemas que han entorpecido y acortado su actuación en privilegio de las anteriores políticas mencionadas como se verá a continuación y que constituye una falta en cuanto la implementación de buena fe en los términos señalados en el Acto Legislativo 02 de 2017:

#### 6.3.1. Comisión Nacional de Garantías de Seguridad

Pese a la importancia central que posee la CNGS en términos de desmantelamiento de las organizaciones criminales objeto del Decreto Ley 154 de 2017, pueden observarse varios problemas en cuanto a su efectiva implementación y funcionamiento. Durante el primer año de mandato del Gobierno del Presidente Iván Duque la problemática se concentró en materia de falta de convocatoria y reunión de la CNGS, la cual, según el Decreto que la reglamenta, debe sesionar una vez mensualmente. En este tiempo, la CNGS sesionó dos veces lo que implicó en la materialidad un desconocimiento de su existencia y competencia e impidió la formulación de un plan de acción concreto para la puesta en marcha de la construcción de la política pública y criminal de desmantelamiento.

Sin embargo, en el segundo año las falencias se concentraron en un intento por desnaturalizar y transformar los términos previstos en el Acuerdo Final de Paz, así, en el segundo año puede observarse la citación a los comités técnicos de la CNGS y a la Se-

sión de la Subcomisión de la CNGS con un carácter casi que semanal. Empero, el papel de la misma ha sido reiteradamente desconocido a través de varias estrategias: (i) su implementación cosmética traducida en la creación de herramientas normativas en el marco de su función, pero sin real discusión; (ii) el intento por transformar de su naturaleza y estructura a través de una propuesta de reglamentación, y (iii) el cambio discursivo de su objeto.

**(ii) Implementación cosmética:** con el trasfondo de la lectura propia de los grupos armados que se realiza, se han estructurado herramientas como el Decreto 965 de 2020 que en sus considerandos, como ya se dijo, se muestra en calidad de producto de la CNGS sin que realmente haya sido discutido en el seno de la Comisión y sin que los delegados y delegadas de las plataformas de la sociedad civil lo conocieran y participarán de su construcción más allá de una rápida socialización y el recibo de comentarios enviados por las personas de la sociedad civil, pero sobre los cuales no hubo oportunidad de deliberar y que tampoco se tuvieron en cuenta para la aprobación final del Decreto. Así, la ruta de sometimiento individual se socializa como avance de la política pública de desmantelamiento de la CNGS, pero no hace parte de un plan de acción construido dentro de la misma y en la que el conjunto de personas e instituciones que con parte de la Comisión hayan tenido participación en su creación y configuración.

**(ii) Intento de transformación de la estructura y funcionalidad:** la funcionalidad de la CNGS en el primer semestre de 2020 se ha concentrado en debatir las propuestas dirigidas a desnaturalizar los fundamentos, composición, periodicidad y objeto de la misma. Esto a través de dar por hecho sin mayor deliberación, que la CNGS es una institución presuntamente articuladora de las políticas ya existentes y promulgadas pro el actual gobierno, en consecuencia, que avanza en paralelo a las medidas previstas en el Acuerdo Final de Paz y que no gozan de adopción o impulso gubernamental. En efecto, no se han observado mecanismos concretos de articulación con la UEI, el Cuerpo Élite de la Policía Nacional, el Sistema de Alertas Tempranas para la Reacción Rápida o la Instancia de Alto Nivel del SISEP.

A su vez, su carácter se ha visto desnaturalizado, en la medida en la que sus sesiones territoriales se han buscado unir a otros espacios, tales como los Consejos de Seguridad municipales, en los que se crean exclusivamente espacios de diálogo, sin la adquisición de compromisos concretos por parte de la institucionalidad. Tal práctica busca ser institucionalizada mediante la propuesta de reglamento presentada por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), que tiene a su cargo la secretaría técnica de la CNGS y que además de reiterar el desconocimiento del Acuerdo Final de Paz, posee problemáticas como transformar las reuniones técnicas que la OACP convoca en sesiones de la CNGS, desnaturalizando su arquitectura institucional, al disminuir el carácter de alto nivel con que fue diseñada y reemplazar las sesiones que debería tener mensualmente por reuniones menores, que solo tendrán como consecuencia un falso registro de cumplimiento de lo establecido por el Decreto Ley 157 de 2017, en cuanto a la periodicidad de las sesiones de la Comisión.

“ Contrario al deber ser, las políticas actuales desconocen los retos específicos que implica para la mujer el sometimiento a la ruta la reintegración a la vida civil y que impone el cambio y/o fortalecimiento de estereotipos femeninos generando nuevas lógicas para la mujer desmovilizada. ”

Asimismo, desconoce los avances que había tenido la CNGS, pues elimina la existencia de figuras como la Subcomisión y la mayoría de las comisiones técnicas, las cuales no han sido convocadas en su totalidad durante el actual Gobierno, desconociendo los diagnósticos y propuestas previamente trabajados por dichas instancias<sup>78</sup>.

**(iii) Cambio discursivo de su objeto:** como se ha visto, el Estado ha promovido una lectura propia de la criminalidad, fundada exclusivamente en analizar la relación de las organizaciones criminales con las actividades ilegalidad, sin analizar el tránsito mimetizado y constante que algunas de estas realizan entre legalidad e ilegalidad, así, se agrupa el fenómeno de violencia en tres tipologías principales de grupos: los Grupos Organizados Armados (GAO), los Grupos Delincuenciales Organizados (GDO) y los GAO Residuales, para definir a las estructuras armadas disidentes de las FARC-EP. Con esta lectura propia, no se facilita el cumplimiento del Acuerdo de Paz que busca reconocer y enfrentar el fenómeno paramilitar y los grupos criminales que atentan contra la paz, bajo una óptica de desmantelamiento integral de sus estructuras, aún las que se mimetizan en la ilegalidad. La concentración exclusiva en las economías ilegales, deja de lado la necesaria revisión normativa, la estructuración de herramientas respecto a la connivencia con entidades y funcionarios públicas y la búsqueda de demás factores económicos y sociales que permiten la expresión de dicha criminalidad y recortando el accionar de la CNGS.

### 6.3.2. Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación

Su labor hasta hace poco había sido la de encargarse de forma casi exclusiva de los homicidios y agresiones cometidas en contra personas ex combatientes de la FARC – EP en proceso de reincorporación, labor que si bien es importante no es su único fin. Recientemente a través de la figura de pilotos de priorización se va a desarrollar una estrategia de investigación de las agresiones a personas líderes sociales y defensoras de derechos humanos en la que confluyen la Delegada para la Seguridad Ciudadana y el despacho de la Vicefiscalía General de la Nación.

Sin embargo, es necesario señalar que a través del Decreto 898 se le restó la autonomía que se contemplaba originalmente en el Acuerdo de Paz supeditándola a la voluntad directa del Fiscal General de la Nación. Lo anterior ha causado que se desvíen las actuaciones a otras instancias como fruto de la Resolución 985 de 2018 la cual indica

<sup>78</sup> La CNGS había creado de común acuerdo entre quienes la integran las siguientes comisiones de trabajo: Subcomisión de Garantías de Seguridad; Comisión Técnica de Apoyo; Comisión Técnica de Enfoque diferencial, territorial y de género; Comisión Técnica de identificación de fuentes de financiamiento; Comisión Técnica de ajustes normativos.

que la UIE sólo podrá conocer de noticias criminales conforme las directrices que imparta el Fiscal General, y cuando le sean asignadas especialmente mediante resolución u orden motivada emitida por este. En consecuencia, tales normativas contrarían el espíritu del Acuerdo y ha asignado su objetivo a la antedicha Delegada y de las otras dos referidas a la criminalidad organizada y la financiación ilícita distribuyendo sus labores en tres entidades diferenciadas sin la debida articulación.

La labor investigativa de la FGN no ha contemplado efectivamente instrumentos de análisis de contexto y de relación de casos que permita comprender la sistematicidad y generalidad de las agresiones a personas defensoras de derechos humanos. De su accionar no se han derivado herramientas para el desmantelamiento de organizaciones criminales objeto del Decreto 154 de 2017, incluyendo las sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo y aún persiste una concentración mayoritaria de acciones en la determinación de autores materiales de las agresiones y enormes dificultades para llegar a sus autores mediatos y partícipes. Su labor no se ha concentrado en desarrollar las metodologías investigativas que permitan el desmantelamiento y carece de una identificación de la magnitud del fenómeno paramilitar y de elementos de caracterización de las estructuras criminales que parte, de la débil articulación que para este aspecto ha tenido la CNGS. De igual forma, no ha implementado planes metodológicos de investigación especializada respecto a las victimizaciones sufridas por las mujeres como lo indica el AFP.

Por el contrario, la FGN ha utilizado como indicador de esclarecimiento en sus investigaciones criterios insuficientes como lo son la primaria identificación de presuntos responsables ante las denuncias, el proferir resoluciones judiciales aisladas que no implican la suficiencia del proceso investigativo como lo es la sola orden de captura, la realización de una audiencia de imputación o la preclusión por la muerte del autor material del crimen. Incluso en los escenarios de judicialización se desconoce si estos implicaron una real identificación de organizaciones criminales y/o de contextos determinantes, así como de planes criminales y autores intelectuales.

### 6.3.3. Cuerpo Élite de la Policía Nacional

Por su parte, el Cuerpo Élite, se ha limitado a las labores de policía judicial. Así, ha carecido de la capacidad presupuestal, de personal y autonomía para desarrollar acciones operativas y para centrar su labor en el desmantelamiento de las organizaciones sucesoras del paramilitarismo, así como para implementar otras herramientas en términos de prevención y protección, las cuales se desconocen. Asimismo, sigue presentando sus avances en términos de captura de cabecillas de grupos, especialmente de los que denomina Grupos Delincuenciales Organizados, sin que haya implicado un investigación y estructuración de estrategias en términos operativos para el conocimiento real de tales estructuras que redunde en el desmantelamiento integral de las mismas.

#### 6.3.4. Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida

El cambio de perspectiva del SAT tenía la potencialidad de darle un enfoque de actuación rápida y coordinada de las instituciones pertenecientes a la CIPRAT de manera que, además de advertir sobre los riesgos en un determinado territorio se estructurarán planes de acción concretos frente a los mismos. Sin embargo, pese a este cambio de enfoque, esto no se ha traducido en la adopción de medidas concretas o planes de acción. Por el contrario, la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT) se ha convertido en un espacio de rendición de cuentas parcial de cada institución en las que se nombran las acciones realizadas, pero no estructuran nuevas estrategias. Adicional a ello, la participación de la sociedad civil en la CIPRAT es de carácter facultativo, lo cual restringe en muchas ocasiones la participación de la sociedad civil en dicha instancia. A su vez, y como consecuencia de la reserva legal que tiene la información derivada de la CIPRAT se impide el seguimiento a las conclusiones y compromisos que se derivan de la misma. De igual forma, no se han estructurado las Instancias territoriales para la reacción rápida, las cuales, desde lo territorial, coordinan con la CIPRAT para dicha respuesta rápida.

Así, si bien el componente de Alertas Tempranas funciona de forma efectiva y advierte los riesgos -aunque no necesariamente con variables de género-, no funciona igualmente el componente de Respuesta Rápida y Seguimiento, pues no se ha establecido un plan metodológico que permita estructurar en términos de coordinación institucional la respuesta a las Alertas Tempranas. Adicional a ello, tampoco existen indicadores de evaluación y de seguimiento de los compromisos adquiridos al interior de la Comisión, que, sumado a la mencionada reserva, dificultan la veeduría ciudadana y la apreciación de la afectividad de las medidas adoptadas.

#### 6.3.5. Prohibición constitucional del paramilitarismo

Pese al mandato específico del Acto Legislativo 05 de 2017, en el sentido de regular por la vía penal la conducta paramilitar los distintos proyectos normativos para ello han sido archivados. En efecto, el Proyecto de Ley número 007 de 2018 de la Cámara de Representantes “Por medio de la cual se incorporan al Título XII del Código Penal (ley 599 de 2000) disposiciones tendientes a combatir grupos armados organizados ilegales de cualquier tipo, incluyendo los denominados autodefensas; grupos de seguridad que ejecuten actos ilegales; paramilitares, así como sus redes de apoyo, estructuras o prácticas u otras denominaciones equivalentes” fue archivado por considerar que las organizaciones y conductas paramilitares quedan ya recogidas en el tipo penal de concierto para delinquir con lo cual se olvida las dimensiones del fenómeno paramilitar en cuanto a surgimiento y persistencia en el ordenamiento jurídico colombiano. En la actualidad cursa un proyecto de Ley en el Congreso de la República que debe ser analizado por la CNGS, órgano que debería enviar un concepto dicha corporación.

Como puede verse, la estructuración de las políticas de defensa y seguridad, así como de normas en materia de sometimiento y desmovilización se ha promovido sin el enfoque de seguridad humana pese a que desarrollan tópicos de resorte de la implementación del Acuerdo Final de Paz buscando realmente la creación de estrategias e instancias paralelas que carecen de su espíritu. Igualmente son estrategias que han recortado la participación de la sociedad civil y que se han limitado a dar preponderancia a la estrategia militar sobre otro tipo de prácticas. Así, aunque discursivamente se habla de una acción integral del Estado, puede observarse que, en lo concreto, los máximos objetivos se concentran en al menos una intervención de tipo no militar, pero no son igualmente construidas mayores estrategias en esos términos que se supeditan finalmente al control de la Fuerza Pública. El desmantelamiento, para estas políticas, se concentra en la confrontación armada y procesos de delación que históricamente han demostrado no comprender realmente la estructura, permitiendo su reconfiguración y sin medidas integrales para justicia, verdad, reparación y no repetición de las víctimas.

En este escenario la implementación de las herramientas en términos de desmantelamiento de las organizaciones sucesoras del paramilitarismo que se derivan del Acuerdo Final de Paz, es escasa. No se han impulsado las medidas y planes de articulación requeridos para el funcionamiento del SISEP, de forma que no se está actuando realmente en términos de sistema y sus instancias coordinadoras carecen, no sólo del funcionamiento y convocatoria establecidos, sino del impulso de acciones concretas según lo estipulado en el Acuerdo Final de Paz. Todas sus herramientas poseen falencias en el desarrollo de respuestas institucionales y de articulación que han obstaculizado en consecuencia el alcance real de las mismas para el desmantelamiento de las OSP, pues su funcionamiento se ha tramitado como una constante desnaturalización de lo indicado en el Acuerdo y una implementación cosmética que se observa en indicadores cuantitativos de número de sesiones o número de alertas, pero sin productos concretos de respuesta.

# Marco conceptual

7



La adopción de unos lineamientos en materia de política pública requiere previamente de la definición de un marco conceptual que congregue a todos y todas bajo un mismo lenguaje. Por ello, a continuación, se presentan las definiciones de aquellos conceptos considerados clave para la construcción de dicha política:

### 7.1.. Conceptualización de la persona defensora de derechos humanos

Para los presentes lineamientos de política pública se adopta la definición de defensor de derechos humanos adoptada por la Declaración sobre los defensores de derechos humanos, según la cual son defensores/as de derechos humanos las personas, grupos, comunidades y las instituciones que contribuyan al efectivo goce, promoción y protección de los derechos humanos, las libertades fundamentales de los pueblos y los individuos, así como a la eliminación de todas las agresiones contra estos.

Para la ONU, las acciones realizadas por las personas defensoras de derechos humanos comprenden, entre otras, conocer, recabar, obtener, recibir y poseer información sobre todos los derechos humanos; publicar, impartir o difundir libremente opiniones e informaciones; estudiar y debatir si los derechos y libertades fundamentales se observan, tanto en la ley como en la práctica; realizar denuncias sobre las políticas y acciones de los funcionarios y órganos gubernamentales en relación con violaciones de los derechos humanos; reunirse o manifestarse pacíficamente y formar organizaciones, asociaciones o grupos no gubernamentales.

En síntesis, es la actividad la que define si se es defensor/a de derechos humanos y no la mera pertenencia a un colectivo u organización creada legalmente, por tanto, tal criterio debe ser la identificación de los defensores como aquellos que realizan acciones que buscan reivindicar o promocionar los derechos, las garantías y libertades de las comunidades sin importar su pertenencia organizativa, si hay o no remuneración por su trabajo, sea la actividad principal o no de las personas, sea la representante principal o no de una lucha colectiva, sea reconocido popularmente por la actividad o no; sino sólo por el hecho de defender y promover un derecho humano e incluso si lo hace por una sola vez en su vida, intermitente o permanentemente.

De esta forma, se deben excluir criterios para considerar a alguien como defensor/a de derechos humanos tales como, entre otros:

- La adhesión a un partido político o movimiento determinado
- La visibilidad o impacto de la persona y de su trabajo
- El nombre que se le otorga
- El pertenecer a una organización defensora de derechos humanos
- El defender cierto tipo de derechos humanos y no otros
- El agresor que cometió un delito contra el defensor

- Sus actividades principales y sus antecedentes
- Si se realiza la actividad con vocación de permanencia o no

---

## 7.2. Organizaciones y conductas objeto del Decreto Ley 154 de 2017

De acuerdo a lo establecido en el Decreto Ley 154 de 2017, parte de la acción de la CNGS debe centrarse en el diseño, impulso y seguimiento de una política pública para el desmantelamiento de las organizaciones criminales que asesinan y masacran a personas que ejercen liderazgo social, defensa de derechos humanos, impulsan el Acuerdo de paz o son firmantes del mismo. Dentro de estas ocupan un lugar central las Organizaciones Sucesoras del Paramilitarismo (OSP). Estas OSP se conceptualizan como una compleja red multidimensional de poder que trasciende su expresión armada sociopolítica y que, en lo esencial, establece relaciones de influencia en espacios de decisiones políticas, económicas y sociales. En la complejidad del paramilitarismo, a demanda de algunos de sus sectores económicos o políticos en una invocación instrumental de ésta, su componente armado, los paramilitares, actúan en nombre de otros y agencian la violencia para con ella proclamar e imponer su llamado o el de sus beneficiarios y aliados a la gobernabilidad, al orden, a la propiedad, a la seguridad y al progreso; banderas producto de su convencimiento, de su búsqueda de legitimación o por encargo de otros, pero siempre conducidos hacia un ejercicio armado.

Además, en nombre propio, los agentes armados del paramilitarismo también efectúan la violencia para la salvaguarda u obtención de sus intereses, generalmente ligados a economías ilegales: narcotráfico y minería, y legales: monocultivos, megaproyectos, ganadería y juegos de azar entre otros. El carácter polivalente de los grupos paramilitares además se manifiesta en sus estructuras organizativas: a veces ejércitos con unidad de mando, dominio territorial y medios suficientes para sostener hostilidades; a veces con esos medios y ese dominio, pero con organizaciones más horizontales, ceñidas a la operación delincriminal; en otros simples operadores de la violencia organizados de manera esporádica y con medios para acometer acciones específicas que se les demanden.

Entre sus estructuras se articulan bloques y frentes militares generalmente con presencia en zonas rurales, subordinados de manera mucho más férrea los designios organizativos y estratégicos del paramilitarismo; organizaciones delincriminales con capacidad de acción económica y violenta con alcance regional, nacional y transnacional, con ciertos grados de influencia sobre los objetivos estratégicos del paramilitarismo en general; así como individuos, pandillas, combos y bandas delincriminales con presencia local, en muchos casos urbana, con un grado de articulación más laxo a los grupos paramilitares y al paramilitarismo, lo que redundará en mayor autonomía en su operatividad, siempre que no choque con los objetivos tácticos estratégicos del paramilitarismo.

Así no es excepcional que entre las filas se encuentren narcotraficantes que fungan como comandantes de estructuras armadas puestas a su servicio; paramilitares “de carrera”, que han transitado de estructura en estructura y en distintas etapas del paramilitarismo; ex-militares que migran hacia los grupos ilegales y ejecutan sus conocimientos tácticos

**“ Actualmente, reflejo de la complejidad de las estructuras paramilitares, los Grupos Armados Organizados –GAO– y los Grupos de Delincuencia Organizada –GDO– que clasificó el Gobierno, no son organizaciones ajenas, distantes y autónomas en su operatividad, sino que antes se han constituido en organizaciones confluyentes y conjuntas que actúan en red. ”**

y estratégicos en favor de esos grupos; personas con recorridos delincuenciales de menor alcance, pero con aprendizajes suficientes para operar la violencia; ex-insurgentes convertidos al paramilitarismo y una masa amplia de reclutas, patrulleros y combatientes subordinados la mayoría de veces a los perfiles anteriores.

Esa no es una dinámica nueva, antes de que se constituyeran en las AUC, por el país proliferaron estructuras paramilitares con particularidades sociales e históricas que tuvieron en común su alcance local o regional. Así los Los Caparrapos, que se constituyeron en el Bloque Cundinamarca; la estructura de Cuco Vanoy, que luego sería el Bloque Mineros; el grupo de alias Macaco, que sería el Bloque Central Bolívar; Los Botalones, que luego se integrarían en las Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio o la Oficina de Envigado, los combos y bandas delincuenciales que conformaron el Bloque Cacique Nutibara.

Actualmente, reflejo de la complejidad de las estructuras paramilitares, los Grupos Armados Organizados –GAO– y los Grupos de Delincuencia Organizada –GDO– que clasificó el Gobierno, no son organizaciones ajenas, distantes y autónomas en su operatividad, sino que antes se han constituido en organizaciones confluyentes y conjuntas que actúan en red. A eso se debe sumar la procedencia de muchas de las actuales organizaciones paramilitares, su linaje histórico. Alias Don Mario dejó en claro en una entrevista para el periódico El Espectador que las Autodefensas Gaitanistas de Colombia –AGC– no solo fueron las sucesoras sino la continuación deliberada de los grupos paramilitares, por orden de Vicente Castaño, ante su desconfianza con el proceso de desmovilización que adelantaron las AUC. Así mismo se encuentra que estructuras como la Oficina de Envigado, hoy conocida como Oficina del Valle de Aburrá –OVA–, tras la derrota de Pablo Escobar pasó a estar subordinada a alias Don Berna y por su intermedio terminó siendo parte integrante del BCN, según el mismo Don Berna, como fuente de financiación del bloque paramilitar. Según las autoridades, hoy se constituye como un órgano delincencial colegiado para acometer sus acciones y objetivos.

Además, en una dinámica circular, se encuentran otras organizaciones con alcance local que integraron las estructuras de las AUC, así como grupos que emergieron de la mano de antiguos integrantes de esos grupos. Entre los primeros se encuentran en Medellín y el Valle de Aburrá a las bandas delincuenciales Los Triana, La Terraza, Los Pachely, San Pablo, Los Chatas y Los Chamizos, por mencionar algunas de las más importantes que operan en la capital antioqueña que hicieron parte de la red del BCN y del Bloque Héroes de Granada –BHG–. Entre las segundas, se encuentran organizaciones como las Águilas Negras, Renacer o La Constru, conformadas por miembros del antiguo Bloque Calima de las AUC, o Los Caparrapos, compuesta por exintegrantes del Bloque Cundinamarca.

La mixtura continua de los grupos paramilitares hoy se evidencia en las AGC y la manera en que se compone y relaciona con otras estructuras. Ese grupo paramilitar tiene al menos dos tipos de componentes: el primero es el militar, que se ubica principalmente en el Urabá antioqueño y chocoano, el sur de Córdoba y las zonas urbanas y semiurbanas del Bajo Cauca. El segundo es el de la subcontratación, que está distribuido en otras regiones del país y capitales departamentales, que ejercen el cobro de extorsiones, asesinatos, microtráfico, cobro a expendios de droga y labores de inteligencia. Así sus miembros carecen de cohesión, lo cual no es un aspecto menor, pues la subcontratación es una de las razones que hace difícil medir la magnitud de este grupo.

El organigrama así, por un lado, cuenta con una estructura compuesta por una cúpula y unos bloques y frentes de donde se desprenden un conjunto de unidades subordinadas, cada una de ellas con una presencia territorial definida. Fuera de su estructura militar se encuentran los que podrían llamarse ‘Bloques Regionales Independientes’, donde cabecillas regionales sirven de enlace entre las AGC y una compleja red criminal que les permite, de manera indirecta, tener injerencia territorial, controlar a la población y regular diversas actividades, tanto ilegales como legales.

---

### 7.3. Política pública de desmantelamiento

La Política pública de desmantelamiento se entiende en los términos dispuestos en el Acuerdo Final de Paz el cual dispone en sus puntos 2.1. y 3.4 que debe ser un instrumento basado en la concepción de seguridad humana en la cual se tiene “como centro la persona, se basa en los principios de soberanía, no intervención y libre determinación de los pueblos, y que permite articular las medidas de seguridad con las medidas de desarrollo y bienestar individuales y colectivas”. Así, la política pública desmantelamiento debe comprender todas las medidas desde un enfoque interdisciplinario e interdependiente de la esfera social, política, económica y normativa generando los instrumentos necesarios para la contención y desestructuración del fenómeno del paramilitarismo.

De esta forma, este proceso implica el hecho de develar su funcionamiento, su organigrama y desarticular lo que le permite actuar en términos económicos, políticos, socioculturales y militares en conjunto con el desarrollo de investigaciones esclarecedoras que permitan el enjuiciamiento y sanción de todos los autores materiales e intelectuales, así como todos los vínculos que se posee en los prenombrados términos. No puede ser entendido como un simple proceso de disrupción, desarticulación, desmovilización o reinserción; aunque el desmantelamiento implica, entre otros aspectos, un exitoso proceso de Desarme, Desmovilización y Reintegración

La política pública en ese sentido debe partir de la articulación adecuada con los componentes del SISEP (Decreto 895 de 2017) y los estrechamente relacionados con su objeto en aras de establecer medidas integrales ante la complejidad del fenómeno de las organizaciones armadas incluyendo las denominadas organizaciones sucesoras

del paramilitarismo, por lo cual será igualmente parte integral de su funcionamiento la vigilancia, articulación, impulso y coordinación del Sistema y del punto 3.4. del Acuerdo Final de Paz. Todo ello, con la participación de los particulares que se definieron en el decreto en aras de estructurar una institución deliberativa y técnica.

Por ello, una política pública de desmantelamiento no puede ser entendida únicamente en términos de sometimiento penal, procedimientos penales, creación de tipos penales, aumento de juzgados y de cuerpos técnicos, es decir, no puede ser entendida en los mismos términos que una política criminal, sino que además de ésta, contiene medidas en el ámbito social, económico, político y normativo que rastreen y comprendan las condiciones que han dado origen al fenómeno paramilitar y que lo perpetúan. Así fue dicho por la Corte Constitucional en Sentencia C-224 de 2017: “Al respecto, basta recordar que la Corte en Sentencia C-694 de 2015, acogió un concepto más amplio del vocablo “política criminal”, en el sentido de no limitarlo a la tipificación de delitos o la adopción de normas procesales penales (...)” y asimismo que es “un instrumento destinado a asegurar el cumplimiento de lo acordado (art. 2 del A.L. 01 de 2016). Uno de los grandes retos que debe ser asumido durante la etapa del posconflicto, consiste en brindarle garantías de seguridad a quienes participen en el mismo, con el fin de evitar la repetición de fenómenos de victimización como el sufrido por los integrantes de la Unión Patriótica. Se trata, en consecuencia, de una garantía de no repetición, y en tal medida se ajusta a la Carta Política y a los estándares internacionales en la materia”.

La política de desmantelamiento de las organizaciones objeto del Decreto Ley 154 de 2017 debe relacionarse con las políticas de superación de conflictos armados con grupos disidentes o político militares alzados en armas contra el Estado.

---

#### 7.4. Garantías de seguridad.

Al definir garantías de seguridad debe partirse de la idea de que ésta es una noción compleja que no se agota en el concepto de protección, sino que, por el contrario, involucra distintas esferas en lo referido a la efectividad y promoción de los derechos humanos. A nivel internacional, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha considerado necesario hacer uso de la noción de “seguridad humana” que incluye la conjunción de estrategias tanto jurídicas como políticas para “determinar y superar las dificultades generalizadas e intersectoriales que afectan a la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de [los] ciudadanos”.

El enfoque de la seguridad humana parte del reconocimiento de una interrelación entre “la paz, el desarrollo y los derechos humanos, y tiene en cuenta igualmente los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales” de manera que no excluye derechos y pretende abarcar la noción de seguridad de una manera multidimensional. Tal concepto de seguridad posee siete componentes de los cuales se retomarán tres para evidenciar qué debe entenderse por garantías de seguridad sin que deba olvidarse su carácter holístico, pues incluso el mismo sistema interamericano ha

establecido distintos componentes para que se materialice el derecho de promover por distintos medios la realización de los derechos humanos.

De acuerdo al Informe de Desarrollo Humano realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PUND) en 1994, dentro del concepto de seguridad humana se incluyen, en primer lugar; la seguridad personal, que debe ser entendida como la implementación de herramientas para la prevención, protección investigación y judicialización ante las agresiones y/o amenazas a la vida, integridad personal y libertad de las personas, de los distintos individuos o grupos haciendo énfasis en garantías diferenciadas para mujeres y niños. Lo anterior de acuerdo igualmente a lo preceptuado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) quien estima que la promoción y protección de los derechos humanos involucra una dimensión individual referida a “garantizar que las defensoras y defensores (...) no sufrirán violaciones a sus derechos ni sus libertades fundamentales serán ilegítimamente coartadas”.

En segundo lugar, la seguridad de la comunidad se deriva de la identidad y pertenencia a un grupo, una organización y un grupo racial o étnico, entre otros, que impone un entramado especial de relaciones y valores. Para la CIDH, la segunda dimensión de la promoción y protección de los derechos humanos a personas defensoras es la colectividad, pues en muchos casos la defensa de los derechos humanos implica tanto la asociación de las personas como la búsqueda de garantías de los derechos individuales y colectivos de las comunidades. Esta seguridad colectiva debe propender entonces por consolidar los derechos de reunión, asociación y protesta de forma paralela a la implementación de normativas diferenciadas que se compadezcan de las reivindicaciones propias de cada grupo social de manera que haya una protección explícita y reforzada a los grupos con identidades comunitarias y a sus prácticas tradicionales.

En tercer lugar se encuentra la seguridad política que implica la creación de condiciones sociales y normativas para la expresión y difusión de posiciones políticas sin la represión y control estatal o de grupos e individuos igualmente represivos, esto involucra la protección ante grupos o individuos armados que redundan muchas veces en la violación de prebendas fundamentales y del derecho a la participación. La CIDH estima, por su parte, que la protección a personas defensoras parte de una dimensión social en la cual debe asegurarse la participación y libre expresión de los defensores en tanto busca el beneficio de la sociedad en su conjunto. Frente a esto, considera que dichas garantías son un derecho fundamental en una sociedad democrática y “es conditio sine qua non para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente”.

Finalmente, hace parte del concepto de garantías de seguridad la asunción de la obligación internacional que posee el Estado en el nivel de investigar, juzgar y sancionar las violaciones a los derechos humanos que ha sido reconocido de manera amplia en la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) y ha sido conceptualizado en múltiples sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) como el deber estatal “de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro

del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación”. Esta investigación sería conlleva la obligación de “dirigir los esfuerzos del aparato estatal para desentrañar las estructuras que permitieron esas violaciones, sus causas, sus beneficiarios y sus consecuencias, y no sólo descubrir, enjuiciar y en su caso sancionar a los perpetradores inmediatos” de forma que garantías de seguridad son igualmente garantías de investigación con debida diligencia, juzgamiento y sanción de las agresiones a defensores de derechos humanos.

Con todo lo anterior y siguiendo a la Corte IDH, las garantías de seguridad deben ser entonces

(...) los medios necesarios para que las personas defensoras de derechos humanos o que cumplan una función pública respecto de la cual se encuentren amenazados o en situación de riesgo o denuncien violaciones a derechos humanos, puedan realizar libremente sus actividades; protegerlos cuando son objeto de amenazas para evitar los atentados a su vida e integridad; generar las condiciones para la erradicación de violaciones por parte de agentes estatales o de particulares; abstenerse de imponer obstáculos que dificulten la realización de su labor, e investigar seria y eficazmente las violaciones cometidas en su contra, combatiendo la impunidad .

---

## 7.5. Paz territorial

Es el concepto que parte del reconocimiento de la histórica brecha entre los territorios rurales y los centros urbanos en términos socioeconómicos, de participación política y de presencia estatal y que se convirtieron en las condiciones generadoras del conflicto armado ante una asfixia democrática y una inoperancia institucional como base de vulnerabilidades sociales. Así, la Paz Territorial es la noción que propende por eliminar dichas brechas -que se expresan de múltiples maneras, de género, étnicas, de capacidad económica, entre otras- lo cual permite superar las condiciones generadoras del conflicto armado a través del fortalecimiento de la presencia estatal de corte civil en los territorios en coordinación y armonía con los planes de vida particulares de las comunidades a través de mecanismos de planeación conjunta y de desarrollo que tengan como base la movilización de la sociedad civil para el cimiento y despliegue de programas y planes estatales.

La paz territorial es entonces el objetivo del desarrollo de los planes y de los programas del Acuerdo Final de Paz, por lo cual, todos los mecanismos que se deriven de éste deben considerar la dimensión territorial y quienes la habitan desde su diversidad e interseccionalidad como elemento central de su despliegue y deben articularse con el fin ulterior de conjurar las vulnerabilidades y condiciones que dieron lugar al conflicto armado. Siguiendo al Acuerdo Final, la participación ciudadana y especialmente desde las regiones y los territorios es el fundamento de todo lo instituido a nivel de planeación, ejecución y seguimiento. Así, la militarización de las regiones y un enfoque primario de actividad militar, es una noción contraria a la paz territorial la cual busca la actuación integral de las instituciones de carácter civil y social.

# Enfoques de la Política pública



Los lineamientos de política pública para el desmonte de las organizaciones sucesoras del paramilitarismo velarán por la aplicación de los distintos enfoques, es decir, se potenciará la construcción conjunta con organizaciones en el territorio en relación con las líneas de trabajo abajo descritas, garantizando los principios de igualdad y no discriminación.

---

### Respeto, garantía, protección y promoción de los derechos humanos

Este enfoque propende por implementar y exigir en todas las medidas adoptadas el respeto, garantía y protección de los derechos humanos sin excepciones. Para esta política pública, la garantía y promoción de los derechos debe ser observado bajo la óptica de la seguridad humana que busca la protección, prevalencia y materialización de todas y cada una de las condiciones que posibilitan y permiten un ejercicio efectivo de la defensa de los derechos humanos, incluidas medidas de carácter social y económico que determinan la concurrencia de la violencia en los territorios. Bajo este enfoque, la política pública asegurará la eliminación de las vulnerabilidades que soportan el accionar de las OSP.

---

### Territorial.

Este enfoque parte de la base de la diferenciación de afectaciones y actuaciones de las organizaciones y conductas objeto del Decreto Ley 154 de 2017, de acuerdo con la realidad y contexto de cada región y municipio. Este enfoque reconoce la diferencia en cómo se expresa el fenómeno de las OSP tanto en lo rural como en lo urbano, y las conexiones que existen entre ellas. El enfoque territorial parte de una consideración acerca de las regiones o zonas geoestratégicas como aquellas con más bienes comunes y rutas de movilidad que originan conflictos de tipo socioambiental y de control sobre la tierra. Por ello, la política pública ha de tener como escenarios privilegiados a unos territorios priorizados por motivos de existencia manifiesta de estas organizaciones y conductas, y de violencia sociopolítica. Deberá tener en cuenta el principio de acción sin daño para la aplicación de las distintas estrategias en el contexto colombiano.

---

### Transnacional

Cada vez se observa mayor fragmentación en el desarrollo de las economías y resulta menos frecuente que una sola estructura controle toda la cadena de tráfico. Dado que las economías que manejan las organizaciones y conductas objeto del Decreto Ley 154 de 2017 en la actualidad traspasan fronteras y articulan su actuar con estructuras criminales de otros países, es importante fortalecer la cooperación y articulación con

“ El ejercicio de lucha por la defensa de los derechos humanos en cabeza de las mujeres lideresas y defensoras encierra afectaciones diferenciales e intersecciones desproporcionadas que se agravan por la existencia de patrones culturales y sociales discriminatorios, basados, esencialmente, en la concepción de su inferioridad y en la existencia de roles estereotipados de género.. ”

los entes de investigación y persecución de países vecinos y aquellos con los que se identifiquen nexos criminales de acuerdo con el marco normativo internacional al respecto concretado en la Convención de Palermo.

---

### De Género

Las mujeres y otros sujetos no binarios se encuentran en una situación de riesgo y vulnerabilidad por el solo hecho de ser mujeres, la cual se profundiza y agrava cuando ejercen alguna actividad política en el país. El ejercicio de lucha por la defensa de los derechos humanos en cabeza de las mujeres lideresas y defensoras encierra afectaciones diferenciales e intersecciones desproporcionadas que se agravan por la existencia de patrones culturales y sociales discriminatorios, basados, esencialmente, en la concepción de su inferioridad y en la existencia de roles estereotipados de género. De igual forma, la población con orientación sexual e identidad de género diversa ha sufrido agresiones específicas por parte del accionar paramilitar en el marco del ejercicio de la violencia sociopolítica que ve dichas orientaciones e identidad como un quebrantamiento de las normas de control impuesta por los grupos paramilitares basados en una lógica heteropatriarcal que las excluye

Por ello, es necesario implementar una metodología de análisis para la determinación de patrones de violencia en contra de las mujeres lideresas y defensoras y/o con orientación sexual o identidad de género diversa, dirigida a ser una herramienta de tipificación y desmonte, que contemple: (i) las formas o tipos de agresiones ejercidas, (ii) las técnicas de agresión utilizadas, y (iii) los presuntos responsables. Dicho enfoque buscará conectar estas formas de violencia sociopolítica y cultural con las necesidades y propuestas construidas por las plataformas y organizaciones de mujeres y de población LGBTQI en los territorios. También será tenido en cuenta en el marco de la reinserción de mujeres pertenecientes a las organizaciones y conductas objeto del Decreto Ley 154 de 2017.

---

### Étnico

De la misma forma, las comunidades étnicas han sido históricamente violentadas y sus formas de vida perseguidas por los grupos armados. Dicho enfoque propenderá por el respeto de la visión colectiva y comunitaria, así como por los planes de vida y de etno-desarrollo, entre otros proyectos construidos por las comunidades, así como

por la articulación con sus formas y mecanismos tradicionales de protección y auto-protección. También será tenido en cuenta en el marco de la reinserción diferencial de integrantes de comunidades étnicas pertenecientes a las organizaciones y conductas objeto del Decreto Ley 154.

---

### Intercultural

Este enfoque parte del reconocimiento de la coexistencia de múltiples formas de vida y ordenamientos propios que se encuentran en igual posición de legitimidad que el ordenamiento nacional. En ese sentido, dicho enfoque dirigirá sus esfuerzos en conectar los planes, políticas y normativas de la política pública con las propuestas y direccionamientos construidos durante años por múltiples sectores culturales e identitarios, junto con sus mecanismos de articulación y autoprotección. También será tenido en cuenta en el marco de la reinserción de integrantes de las organizaciones y conductas objeto del Decreto Ley 154 de 2017 pertenecientes a determinados sectores culturales.

---

### Etario

Las formas de vinculación de las organizaciones y conductas objeto del Decreto Ley 154 de 2017 evidencian nuevos métodos de reclutamiento de niños, niñas, adolescentes y jóvenes (NNAJ) a edades cada vez más tempranas, a menudo, por medio del consumo y venta de estupefacientes, entre otros. Dicho enfoque estará dirigido a prevenir el reclutamiento, utilización y/o uso de NNAJ a través de la toma de medidas de carácter social que busquen conjurar las condiciones de vulnerabilidad que promueven dichas conductas. Igualmente se dirigirá a garantizar los derechos de los menores de edad vinculados a dichas organizaciones y conductas en todas las fases del proceso de implementación de la política pública, haciendo especial énfasis en el proceso de reinserción y el diseño de políticas sociales que ofrezcan alternativas de vida a estos jóvenes.

---

### Interseccional

Es un enfoque dirigido a explorar y observar la dinámica entre identidades coexistentes y sistemas conectados de opresión las cuales pueden concurrir de manera simultánea en un sólo sujeto o comunidad. Este enfoque subraya que el género, la clase, la raza, la etnia, la clase u orientación sexual, como otras categorías sociales, lejos de ser “naturales” o “biológicas”, son construidas y están interrelacionadas generando, bajo una interpretación homogeinizadora, diferentes escenarios concurrentes de vulnerabilidad y discriminación. Así, buscará tomar medidas en perspectiva de acciones afirmativas que tomen en cuenta dichas superposiciones y analicen la afectación de las actuaciones armadas en las diferentes esferas relacionadas de identidad, género, clase, raza, entre otras.

**Propuestas de política pública  
para el desmantelamiento del  
paramilitarismo:  
estructura, ejes y líneas de trabajo.**

9



---

### 9.1. Propuesta de objetivos, estructura y elementos centrales para la construcción de una política pública eficaz en el desmonte del paramilitarismo

De acuerdo con el análisis histórico, marco normativo actual, caracterización y diagnóstico del problema, y conceptos clave, este acápite plantea como objetivos principales de los lineamientos de política pública para el desmantelamiento del paramilitarismo y sus organizaciones sucesoras los siguientes:

- i) Implementar estrategias efectivas para romper con las formas de financiación de las organizaciones y conductas objeto del Decreto-Ley 154 DE 2017; entendiendo que la financiación proviene tanto de la ilegalidad como de finanzas con apariencia legal;
  - ii) Terminar con el uso de las armas en el ejercicio de la política;
  - iii) Lograr la efectiva desvinculación de funcionarios o servidores públicos del Estado que tengan algún tipo de relación con dichas organizaciones y conductas objeto del Decreto-Ley 154 de 2017;
  - iv) Conseguir a través de la implementación de políticas sociales de largo aliento, que los jóvenes más vulnerables y la sociedad en general no se vincule ni legitime dichas organizaciones y conductas;
  - v) Consolidar un enfoque preventivo en política pública, en este caso particular sugerir patrones de índole socioeconómico proclives al reclutamiento de niños, niñas, adolescentes y jóvenes;
  - vi) Garantizar un adecuado proceso de sometimiento y reinserción de personas vinculadas a las Organizaciones y Conductas objeto del Decreto-Ley 154 de 2017;
  - vii) Realizar los ajustes normativos necesarios para que ninguna legislación colombiana sea promotora o facilite la labor de estos grupos;
  - viii) Articular y armonizar las políticas existentes en torno al desmantelamiento, para garantizar su ejecución, bajo los principios de concurrencia y complementariedad que subyacen al ejercicio de la administración pública;
- y ix) Lograr garantías efectivas para el ejercicio de los derechos políticos y económicos por parte de las comunidades, liderazgos y la sociedad colombiana en general, así como el goce efectivo de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición.

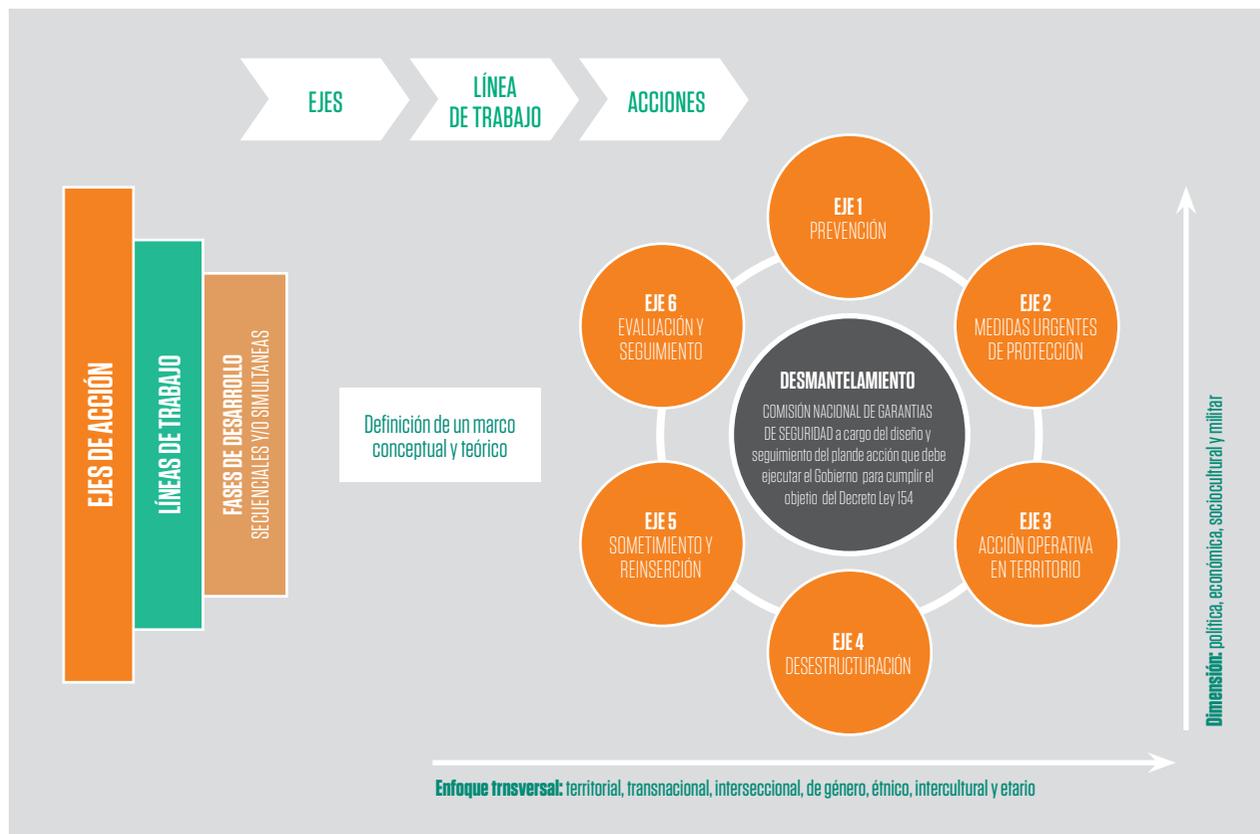
Para su logro se proponen seis (6) ejes principales de acción, de los cuales se desprenden distintas líneas de trabajo que, a su vez, incorporan varias acciones que deben desarrollarse bajo un plan de acción dimensionado en el tiempo: i) corto plazo aquellas acciones urgentes de inicio inmediato a terminarse en el curso del año; ii) mediano plazo aquellas que por su complejidad requieren pasos previos o tiempos mayores de

ejecución que se espera que se ejecuten a más tardar hasta el final del mandato del Gobierno Nacional en 2022; iii) y de largo plazo aquellas de carácter permanente o que requieran procesos más complejos a surtirse en un tiempo mayor.

Así mismo, la política pública debería integrar y reconocer los elementos del marco normativo de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y participación, y guardar coherencia e integralidad con los compromisos del Acuerdo Final en materia de intervención del Estado en las zonas más afectadas por el conflicto para articular dichas acciones en las diferentes escalas institucionales (Nacional, Regional, Municipal). Esto es, deben ser acciones que incorporen una perspectiva integral sobre la superación de las condiciones estructurales de la violencia que están reconocidos en otros instrumentos constitucionales, legales y de política pública, como los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDTEs), el Plan Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), entre otros. Esto en concordancia con el Acto Legislativo 02 de 2017 y la Sentencia C-40 de 2020. .

Es importante tener presente que cada uno de los seis (6) ejes incorpora de forma transversal las cuatro (4) dimensiones identificadas de las organizaciones sucesoras del paramilitarismo, así como los siete (7) enfoques diferenciales en los que impacta.

Cada Eje, Línea y Acciones incorporadas en las fases de desarrollo debería contar con indicadores de seguimiento y evaluación que permitan medir la efectividad y el impacto de la política pública de acuerdo con sus objetivos, principios y las



“ Nuestra propuesta encuentra como fundamento el trabajo de monitoreo y verificación de la situación de derechos humanos que han hecho organismos internacionales, así como entes de control y organismos del Estado, y, sobre todo, organizaciones defensoras de derechos humanos y víctimas a nivel internacional, nacional y de base. ”

responsabilidades y competencias de los actores involucrados en ella. Al menos, deberían incluirse indicadores: a) vinculados al seguimiento estratégico de la aplicación, donde se observe el nivel de ejecución de cada uno de los ejes y líneas; b) indicadores de desarrollo institucional, donde se mida desde una perspectiva temporal el proceso de creación de las instituciones y acciones planteadas; y c) indicadores de gestión de los espacios institucionales y de articulación creados desde la Política Pública, que midan no solamente el ritmo de su creación sino su eficacia y pertinencia en la acción.

Nuestra propuesta encuentra como fundamento el trabajo de monitoreo y verificación de la situación de derechos humanos que han hecho organismos internacionales, así como entes de control y organismos del Estado, y, sobre todo, organizaciones defensoras de derechos humanos y víctimas a nivel internacional, nacional y de base. Justamente, cualquier propuesta de política pública debería incorporar dichos elementos de diagnóstico de la sociedad civil que durante décadas llevan documentando de manera rigurosa las más graves violaciones a los derechos humanos en los territorios cometidas por grupos paramilitares, han reclamado los derechos de las víctimas y elevado múltiples exigencias.

Y, por último, cualquier propuesta de política pública orientada a la efectividad debería incorporar de manera precisa y clara los recursos necesarios para su ejecución: a) responsables de las acciones a desarrollar atribuidas a cada actor de la política según sus competencias; b) qué instituciones y espacios de articulación se involucrarán o deben ser creados para la ejecución, seguimiento y evaluación, c) cuáles elementos de producción o cambio normativo –leyes o actos administrativos- requeridos para ejecutar las acciones, d) la financiación cada una de estas acciones.

De este modo, consideramos indispensable que cada uno de los ejes, líneas, planes, acciones que se dispongan incorporen estos elementos para que se consolide un instrumento de política pública que pueda ser eficaz en la protección de la vida en los territorios afectados por el paramilitarismo. Ello en tanto que incorpore de forma clara los objetivos, responsables, tiempos, indicadores y mecanismos de evaluación, y recursos necesarios desde su planeación en los términos del mandato de la CNGS.

## 9.2. Ejes y líneas de trabajo

### 9.2.1. EJE 1. PREVENCIÓN

El eje de prevención va dirigido a consolidar un adecuado funcionamiento del Estado social de derecho, en el que exista una prevalencia de la autoridad civil sobre la militar, que promueva el respeto y la garantía de los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad de todas las personas, grupos y comunidades en todo el territorio nacional; y adopte medidas para evitar la aparición de riesgos excepcionales o en su defecto, evitar daños a personas, grupos y/o comunidades con ocasión de una situación de riesgo, o mitigar los efectos de su materialización. Ello con el fin de contribuir a crear y garantizar una cultura de convivencia, tolerancia y solidaridad, que dignifique el ejercicio de la política y brinde garantías para prevenir cualquier forma de estigmatización y persecución por motivo de actividades políticas, de libre opinión o de oposición. Este eje también toma en cuenta las medidas necesarias en términos normativos para evitar que los marcos jurídicos puedan favorecer la creación de organizaciones y conductas objeto del Decreto-Ley 154 de 2017, de acuerdo con los elementos presentados en los antecedentes normativos (ver arriba).

#### **Línea de Trabajo 1: Política social**

Esta línea tiene por objeto entender las condiciones sociales, económicas y culturales, que permiten la subsistencia, permanencia y reproducción de las organizaciones objeto del Decreto-Ley 154 de 2017. En este sentido, se preténdete delinear un análisis integral, que permita actuar de manera contundente sobre las organizaciones tipificadas así como sus prácticas a nivel territorial, mediante el fortalecimiento de la presencia, eficiencia y eficacia del Estado en los niveles subnacionales y el robustecimiento de la sociedad civil en términos de capacidades que le permitan generar espacios así como contornos seguros y protectores que eviten el perfilamiento de sus miembros hacia las filas de este tipo de organización en cualquiera de sus dimensiones (armada, política, económica).

De esta manera, el proceso de aplicación de esta política pública debe estar vinculado a la realización permanente y progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales en cumplimiento de lo consagrado en el bloque de constitucionalidad, de manera que existan políticas integrales que impacten positivamente en la calidad de vida de las personas en los territorios más afectados por la presencia de estas organizaciones y conductas y con extrema pobreza rural en particular y pobreza multidimensional en general, así como las capacidades del Estado para la garantía de estos derechos y dinámicas socio-económicas en el territorio en términos de economías legales e ilegales que han favorecido el accionar de grupos paramilitares en la región.

Alcance	Acción	Desarrollo	Entidades responsables
<p><b>A corto plazo, mediano y largo plazo.</b></p>	<p>Creación de Observatorio de Desigualdades Sociales y Violencias Territoriales que ejecute evaluación permanente de factores socio-económicos a nivel, local, regional y nacional que inciden de manera directa en los procesos de reclutamiento ilegal en las estructuras armadas, económicas y políticas de las agrupaciones contempladas en el decreto ley 154 de 2017.</p>	<p>a) Creación de Observatorio de Desigualdades Sociales y Violencias Territoriales, con dependencia inmediata de la CNGS y con carácter consultivo y de producción de recomendaciones, que aporte la síntesis analítica del conjunto de material documental de las dependencias del Estado vinculadas al proceso de desmantelamiento y las instituciones con información clave (Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa, Fiscalía, Defensoría del Pueblo, DANE), así como el conjunto de información procedente de las organizaciones sociales y centros de pensamiento relevante para la tarea.</p> <p>El Observatorio de Desigualdades Sociales y Violencias Territoriales debe incluir un capítulo especial sobre la situación de las mujeres y niñas, con indicadores propios de prevención, protección y participación de las mujeres.</p> <p>b) Generar sistematización y síntesis de información relacionada con la presencia de grupos armado, sistematización de diferentes situaciones de riesgo (amenaza, patrullajes, demarcaciones territoriales, etc.), acciones contra población civil y organizaciones sociales, a partir de la información aportada por las entidades pertenecientes a la CNGS, las Mesas Territoriales de Garantías, las entidades de control, los centros académicos y las organizaciones sociales, así como información recolectada desde otras instituciones y centros de producción de información (observatorios, ONG, etc.) relacionada con condiciones de vida, condiciones económicas, desarrollo y eficacia institucional.</p> <p>En la sistematización de situaciones de riesgo, hacer una distinción por género, edad, raza, etnia, e identificar aquellos riesgos que son particularmente asociados a las mujeres y las niñas por su condición de género.</p> <p>c) Generar sistematización y síntesis de información de denuncias producidas por las Mesas Territoriales de Garantías en su espacio de interlocución y denuncia con las entidades de control, ministerio público y entidades vinculadas a las estrategias de protección y prevención de orden regional y local, para nutrir de manera técnica la producción de los informes relacionados con la aplicación y el desarrollo de la pública.</p> <p>Fortalecer los mecanismos de denuncia y protección a víctimas y testigos, ya que muchas mujeres y niñas no denuncian casos de violencia sexual debido a los altos riesgos de fuga de información y por ende reciben represalias por el hecho de denunciar.</p> <p>d) Producción de informes de seguimiento mensual, trimestral y anual, donde se planteen el estado del conjunto de variables y cambios vividos, en función del proceso de desmantelamiento de las OPS y de las organizaciones y conducta tipificadas en decreto ley 154 de 2017, así como el nivel de ejecución de las diferentes dimensiones de la política pública de desmantelamiento. Los reportes técnicos producidos deben ser considerados como bases específicas para la producción de recomendaciones por parte de la subcomisión de garantías de seguridad.</p> <p>Los informes deben incorporar un seguimiento especial sobre el impacto de dichos cambios, o posibles indicadores de acción con daño, en la vida de las mujeres y niñas de los territorios, donde se esté implementando, para así orientar las políticas y estrategias sociales diseñadas y adelantadas. Estos indicadores deben incorporar todos los tipos de violencia que enfrentan las mujeres en su ciclo vital: psicológica, física, sexual, política, económica y patrimonial.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.</li> <li>2. Ministerio del Interior.</li> <li>3. Unidad Nacional de Protección.</li> <li>4. La Defensoría del Pueblo.</li> <li>5. La Procuraduría General de la Nación.</li> <li>6. DANE</li> <li>7. Ministerio de Defensa.</li> </ol>

Alcance	Acción	Desarrollo	Entidades responsables
		<p>e) Producción dentro de los informes mensuales, trimestrales y anuales, de análisis sobre la eficacia de las instituciones en términos de la política de desmantelamiento de OPS y de agrupaciones objeto del decreto ley 154 de 2017, en los territorios dónde se presentan presencia de reclutamiento y violencia de las organizaciones y conductas objetos del decreto ley 154 de 2017 así como indicios de articulación de este tipo de agrupaciones con estructuras del estado, con el fin de orientar las políticas sociales que deben ser adelantadas por el Estado en los niveles nacional y subnacional.</p> <p>Los informes deben dar cuenta de posibles redes de operación de grupos criminales que estén traficando con mujeres y niñas, con indicios de esclavitud sexuales y de prostitución forzada.</p> <p>f) Producción dentro de los informes mensuales, trimestrales y anuales, análisis sobre los cambios de las variables socioeconómicas de los territorios, así como de la aplicación de políticas progresivas para la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales de los territorios dónde se presentan mayores índices de reclutamiento y violencia de las organizaciones y conductas objetos del decreto ley 154 de 2017, con el fin de orientar las políticas sociales que deben ser adelantadas por el Estado en los niveles nacional y subnacional.</p> <p>g) Incorporar en los reportes de seguimiento de aplicación de política pública mensuales, trimestrales y anuales, los enfoques de género, étnico, intercultural, interseccional y demás que permitan comprender el funcionamiento diferenciado de estas variables en los territorios.</p>	
<p><b>A corto plazo</b></p>	<p><b>Participación de la sociedad civil y cumplimiento del Acuerdo Final de Paz en el desarrollo de la política.</b></p>	<p>a) Consolidación del gobierno civil donde se profundice la democracia, la participación directa y el cumplimiento integral del Acuerdo Final de Paz, mediante el impulso a la implementación efectiva de los PDET y los PNIS, en su articulación con la Reforma Rural Integral, teniendo como base las formas de gestión y de procedibilidad adecuadas que permitan el desarrollo integral de la seguridad humana en los territorios.</p> <p>Garantizar y hacer un seguimiento a la participación efectiva de las mujeres y sus organizaciones en los PDET, PNIS, las Mesas de Garantías y todos los escenarios de participación y denuncia.</p> <p>b) Reconocimiento de los planes de vida de las comunidades por parte de las autoridades locales y regionales, así como de las distintas expresiones de diálogo e interlocución social, en los distintos niveles (local, departamental y nacional), como las Mesas Territoriales de Garantías.</p> <p>c) Articulación directa de las diferentes instancias gubernamentales (locales y departamentales, así como unidades transversales), con la Mesa Territoriales de Garantías respectiva, para la creación de espacios de seguimiento, discusión, producción de recomendación y lineamientos vinculantes dentro de los espacios de construcción de las estrategias de prevención territoriales desarrolladas por el Estado.</p> <p>d) Participación decisoria de delegados de las Mesas Territoriales de Garantías a nivel departamental u organización Defensora de Derechos Humanos que haga sus veces en el territorio a nivel municipal, en los Comités Territoriales de Prevención o en las mesas territoriales de prevención de las diferentes entidades territoriales. Esta participación no debe ser entendida simplemente como una sumatoria de un nuevo actor en la composición de los Comités Territoriales de Prevención o en las mesas territoriales de prevención, sino como una participación decisiva, en la cual, sin el visto bueno de los delegados de la sociedad civil no podrá ser aprobado el Plan Integran de Prevención de la entidad Territorial.</p>	

Alcance	Acción	Desarrollo	Entidades responsables
		<p>e) Identificar los obstáculos y dificultades para garantizar y promover la participación de las mujeres en las Mesas Territoriales de Garantías.</p> <p>f) Definición de mecanismos de articulación interinstitucional que permitan una acción oportuna, idónea y efectiva, con enfoque de género y diferencial para la prevención de las violaciones a los derechos de personas, grupos y comunidades, en el marco de la integración de los espacios de articulación de la sociedad civil y de los procesos de producción de abajo hacia arriba de los Planes de Integrales de Prevención y de la aplicación de la política pública de prevención nacional.</p> <p>La articulación interinstitucional también debe garantizar la inclusión de mujeres funcionarias públicas en todos los niveles.</p> <p>f) Cambio del ARTÍCULO 2.4.3.9.1.5 del DECRETO 1581 DE 2017, donde se estructuran los integrantes de los Comités Territoriales de Prevención, incluyéndose la participación de delegados de la Mesa Territorial de Garantías a nivel departamental y de Organizaciones de Derechos Humanos y de derechos de las mujeres a nivel municipal con el apoyo de la Mesa Territorial de Garantías.</p> <p>Las organizaciones de mujeres deben tener garantizada su participación, incluyendo apoyo para el cuidado de sus hijos/as.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El Ministerio del Interior.</li> <li>2. El Ministerio de Defensa Nacional.</li> <li>3. El Ministerio de Justicia y del Derecho.</li> <li>4. El Ministro de Minas y Energía.</li> <li>5. El Alto Consejero Presidencial para el Posconflicto.</li> <li>6. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.</li> <li>7. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.</li> <li>8. La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.</li> <li>9. La Agencia para la Reincorporación y la Normalización.</li> <li>10. La Unidad Nacional de Protección.</li> <li>11. Las Fuerzas Militares.</li> <li>12. La Policía Nacional.</li> <li>13. La Fiscalía General de la Nación.</li> <li>14. La Procuraduría General de la Nación.</li> <li>15. La Defensoría del Pueblo.</li> <li>16. Las Gobernaciones.</li> <li>17. Las Alcaldías.</li> <li>18. Las Personerías Distritales y Municipales</li> </ol>
<b>Corto y mediano plazo</b>	Promover la cultura de no violencia, solución pacífica de conflictos y construcción de paz	<p>a) Desarrollo de campañas institucionales y desde la sociedad civil para el conocimiento y defensa de los acuerdos de paz y el impulso de la participación social y política en su implementación.</p> <p>b) Promover que se incluya en la Catedra de Paz y en los Comités de Convivencia la deliberación sobre la política de seguridad humana y de garantías de seguridad así como de no violencias hacia las mujeres.</p> <p>c) Incluir campañas contra la violencia contra las mujeres, en particular la sexual cometida por actores armados en los territorios para que se alerte sobre la necesidad de cesar este tipo de conductas como condición de los planes de desarme o acceso a beneficios en el desmantelamiento.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mesa Nacional y territoriales de garantías.</li> <li>2. Ministerio de Interior.</li> </ol>

Alcance	Acción	Desarrollo	Entidades responsables
<p><b>A corto y mediano plazo</b></p>	<p>Planes de prevención</p>	<p>a) Construcción y producción participativa de planes integrales de prevención de acuerdo al Decreto 660 de 2018 de la mano con las comunidades y organizaciones territoriales que permitan una acción oportuna, idónea y efectiva para la prevención de las violaciones a los derechos humanos a la vida, a la libertad, a la integridad personal, integridad y autonomía sexual y a la seguridad de personas, grupos y comunidades, enfocados a prevenir los riesgos detectados por el Sistema de Alertas Tempranas -SAT.</p> <p>b) Promover campañas de prevención de la violencia contra las mujeres, en particular el tráfico de mujeres y niñas, y el fortalecimiento de mecanismos de investigación, búsqueda de personas y sanción a responsables, principalmente cabecillas.</p> <p>c) Urge la implementación y seguimiento a la política integral de defensoras de DDHH y el Plan de Acción, para la activación del SAT para defensoras de DDHH.</p> <p>d) Atención y protección especial a las mujeres en proceso de reinserción, activación del SAT para ellas.</p> <p>e) Visibilizar las violencias contra las mujeres por parte de grupos y conductas criminales y desarrollar una estrategia de denuncia, protección a testigos, investigación y sanción de estos crímenes.</p> <p>f) Generar consciencia y reflexiones con los medios de comunicación para evitar el modelo de programas, novelas y noticias que promuevan la cultura criminal de grupos armados ilegales, el porte de armas indiscriminado, la cultura narco y el uso de los cuerpos de las mujeres como objetos sexuales y de trofeo social.</p> <p>g) Este ejercicio se plantea en el marco de la recomposición tratada en el aparte anterior de los Comités Territoriales de Prevención, y de la transformación de los requerimientos para la formulación de los planes integrales de protección detallados en el ARTÍCULO 2.4.3.9.3.5. del DECRETO 1581 DE 2017. En ese sentido, se plantea incluir dentro del desarrollo de los una convocatoria más amplia y rigurosa, así como una presentación y dialogo permanente con las comunidades en relación a la forma de construcción de los indicadores de medición de los riesgos, desde una perspectiva diferencial, de genero e interseccional, así como de las estrategias desarrolladas con base en estos análisis.</p> <p>h) Por su parte, se plantea la necesidad de cambiar el ARTÍCULO 2.4.3.9.3.6 del DECRETO 1581 DE 2017 que versa sobre la forma de aprobación de los planes integrales de prevención. En este aparte en particular, se requiere un cambio donde se incorpore lo planteado en el acápite anterior, en relación a la necesidad de un visto bueno y una firma de aprobación por parte de la delegación de la Mesa Territorial de Garantías a nivel departamental y de Organizaciones de Derechos Humanos a nivel municipal con el apoyo de la Mesa Territorial de Garantías, para la aprobación de los Planes Integrales de Prevención.</p> <p>i) Anualmente las instituciones implicadas en la implementación de dichos planes deberían rendir cuentas ante el CNGS sobre las acciones implementadas en el marco de dichos planes, las dificultades, desafíos y ajustes a hacer a los mismos para asegurar la disminución de hechos violentos en las regiones.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El Ministerio del Interior.</li> <li>2. El Ministerio de Defensa Nacional.</li> <li>3. El Ministerio de Justicia y del Derecho.</li> <li>4. El Ministro de Minas y Energía.</li> <li>5. El Alto Consejero Presidencial para el Posconflicto.</li> <li>6. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.</li> <li>7. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.</li> <li>8. La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.</li> <li>9. La Agencia para la Reincorporación y la Normalización.</li> <li>10. La Unidad Nacional de Protección.</li> <li>11. Las Fuerzas Militares.</li> <li>12. La Policía Nacional.</li> <li>13. La Fiscalía General de la Nación.</li> <li>14. La Procuraduría General de la Nación.</li> <li>15. La Defensoría del Pueblo.</li> <li>16. Las Gobernaciones.</li> <li>17. Las Alcaldías.</li> <li>18. Las Personerías Distritales y Municipales</li> <li>19. La Consejería Presidencial para la equidad de la mujer</li> </ol>

Alcance	Acción	Desarrollo	Entidades responsables
		j) En este sentido, se plantea el cambio del ARTÍCULO 2.4.3.9.1.6. del DECRETO 1581 DE 2017 que determina las responsabilidades de los Comités Territoriales de Prevención, viéndose la necesidad de anexarse a los informes semestrales a desarrollarse por parte de los comités antes las entidades de control y las organizaciones territoriales, informes de gestión y aplicación de las estrategias a las Mesa Territoriales de Garantías, así como a la CNGS de manera anual.	
Corto y mediano plazo	Mecanismos para frenar la estigmatización del ejercicio de la defensa de los derechos humanos	<p>d. Desarrollo de campañas institucionales con alcance nacional, regional y territorial, que incorporen la participación de la sociedad civil, y estén orientadas a enfrentar la estigmatización de personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales y los discursos del odio en razón del género, la etnia, cultura o cualquier otro factor de discriminación.</p> <p>e. Las campañas deben visibilizar y reconocer el trabajo de las constructoras de paz y las defensoras de DDHH en las comunidades, como parte vital del trabajo de paz territorial.</p> <p>f. Los derechos de las mujeres son derechos humanos, no pueden quedar invisibilizados en estas campañas.</p> <p>g. Dicha campaña deberá reconocer la labor de defensa de los derechos humanos como un elemento central para la democracia del Estado, así como los instrumentos para la protección de esta labor de carácter internacional y estatal.</p> <p>h. Las denuncias e investigaciones de amenazas contra defensoras de DDHH y constructoras de paz deben priorizarse y agilizarse para identificar a los responsables. Tanto las debidas sanciones, como la voluntad política de no impunidad, servirán como precedente para la prevención y para la eliminación de futuros actos, ataques y amenazas contra las defensoras y constructoras de paz.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El Ministerio del Interior.</li> <li>2. El Ministerio de</li> <li>3. La Unidad Nacional de Protección.</li> <li>4. Las Fuerzas Militares.</li> <li>5. La Policía Nacional.</li> <li>6. La Fiscalía General de la Nación.</li> <li>7. La Procuraduría General de la Nación.</li> <li>8. La Defensoría del Pueblo.</li> <li>9. Las Gobernaciones.</li> <li>10. Las Alcaldías.</li> <li>11. Las Personerías Distritales y Municipales</li> </ol>

## Línea de Trabajo 2. Ajustes normativos

En el marco de la prevención, es clave llevar a cabo los ajustes necesarios a la normatividad vigente para modificar y derogar las normas que, directa o indirectamente, posibiliten y/o promuevan cualquier opción de que el Estado, sus instituciones o sus agentes puedan crear, apoyar o mantener relaciones con las organizaciones criminales responsables de homicidios y masacres que atenten contra las personas defensoras de derechos humanos, movimientos sociales, movimientos políticos, o las personas y comunidades que promueven la implementación del Acuerdo Final de Paz.

Alcance	Acciones	Desarrollo	Entidades responsables
A corto plazo	Evaluación del marco normativo existente para la preservación del monopolio de la fuerza legítima.	a. Hacer un diagnóstico del marco normativo existente, instrumentos o normas que faciliten las acciones y continuidad de las organizaciones y conductas objetos del Decreto-Ley 154 de 2017. El diagnóstico también debe incorporar un análisis sobre los vacíos en materia de género y enfoques diferenciales que tengan dichos mecanismos.	Ministerios del Interior. Ministerio de Justicia. Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.

Alcance	Acciones	Desarrollo	Entidades responsables
		<p>b. En especial, hacer un diagnóstico sobre: las normas de porte y uso de armas, las normas sobre la prestación de servicios de vigilancia y seguridad privada, las normas sobre el comercio y tráfico de armas, así como los protocolos de manejo de armamentos dentro de la fuerza pública, las redes de cooperación y colaboración ciudadana, e incentivos y recompensas por entregar información.</p> <p>También se considerará de manera especial el impacto de violencias que esto tiene sobre las mujeres y las niñas, así como otros grupos vulnerables.</p> <p>Se debe fortalecer e implementar la normatividad existente sobre los permisos y restricciones para el porte y tenencia de armas, junto con sanciones más severas para su incumplimiento. En el caso de identificarse que las armas de los grupos criminales y delincuenciales provengan de las armas registradas de uso exclusivo por la fuerza pública, las sanciones deben ser aún mayores.</p> <p>Al desarrollarse el diagnóstico, éste deberá incluir el impacto de la alta circulación de armas en la vida de las mujeres, los feminicidios, las amenazas, la violencia sexual y aún el aumento de suicidios de mujeres con armas de fuego adquiridas de manera ilegal. El diagnóstico debe servir para evidenciar estos impactos que permanecen invisibles y sirva para tomar medidas de atención y prevención con las autoridades competentes.</p> <p>c. Urge la ratificación del Tratado de la ONU sobre el comercio de armas, para implementar el seguimiento y control sobre el mercado ilegal de armas en el país.</p>	
A corto plazo	Verificación de permisos de uso y porte de armas	<p>a. Revisar y rendir cuentas de manera detallada de todos los permisos para el porte de armas otorgados en el país que estén vigentes, la legalidad y necesidad de los mismos de acuerdo a criterios estrictos de evaluación del riesgo de que estas armas puedan estar siendo usadas para fines delictivos, especialmente en los territorios más afectados por la presencia de grupos paramilitares.</p> <p>b) Fortalecer el cumplimiento del marco normativo, las restricciones y las sanciones para la tenencia y el porte de armas.</p> <p>c) Establecer mecanismos de control para el comercio ilegal de armas en el país y el fácil acceso a armas ilegales en los territorios.</p>	Ministerio del Interior.
A mediano plazo	Desarrollo de la prohibición del paramilitarismo	<p>a. Elaborar y presentar un proyecto de ley construido con la participación efectiva de la sociedad civil que desarrolle la tipificación penal del paramilitarismo en los términos del Acto Legislativo 05 de 2017, así como de los grupos y las conductas criminales, como los grupos residuales del paramilitarismo, los grupos de crimen organizado, grupos criminales ilegales, grupos disidentes al margen de la ley.</p> <p>b. El proyecto de ley debe contar con las sanciones más severas posibles y garantizar su cumplimiento rápido y sin demoras burocráticas.</p>	Congreso de la República. Ministerio del Interior. Comisión Nacional de Garantías. Mesa Nacional de Garantías.

Alcance	Acciones	Desarrollo	Entidades responsables
A mediano plazo	Adecuación del sometimiento a los derechos de las víctimas	<p>a. Elaborar y presentar un proyecto de ley construido con la participación efectiva de la sociedad civil que modifique las normas existentes para el sometimiento de grupos paramilitares y otros grupos armados de acuerdo a los máximos estándares de garantía diferencial de los derechos a la verdad, justicia, reparación y no repetición para las víctimas.</p> <p>b. Como parte del proceso de sometimiento, se debe incluir dentro de los actos delictivos todos aquellos relacionados con la violencia contra las mujeres y las niñas.</p> <p>c. En el caso de sometimiento de mujeres, se deben incorporar medidas específicas para ellas, ya sea de protección, de investigación, juicio, encarcelación y programas de reinserción, que brinde elementos de análisis para la conducta delictiva por razones de cohesión, amenaza o manipulación, por su condición subordinada y desigual en la sociedad.</p>	Congreso de la República. Ministerio del Interior. Comisión Nacional de Garantías. Mesa Nacional de Garantías.
A mediano plazo	Reconocimiento del campesinado y protección jurídica del mismo	<p>a. Elaborar y presentar un proyecto de ley y el conjunto de normas necesarias para reconocer al campesinado como sujeto de derechos y, en especial, para que no sea objeto de políticas de persecución penal o militar que atenten contra la vida y dignidad de las personas pequeñas cultivadoras de cultivos de uso ilícito en los términos del Acuerdo Final de Paz.</p> <p>b. El proyecto de ley debe incorporar a las campesinas en toda su diversidad, como mujeres en situación de vulnerabilidad y discriminación, que no están en igualdad de condiciones frente a los cabecillas que dominan y control el mercado de estos cultivos.</p>	Congreso de la República. Ministerio del Interior. Comisión Nacional de Garantías. Mesa Nacional de Garantías.
A mediano plazo	Tratamiento penal diferencial al /a la pequeño/a productor/a de coca, marihuana o amapola	<p>a. Descriminalización del pequeño productor incluyéndolo en los planes de reconstrucción de economías e ingresos en desarrollo de los puntos 1 y 4 del AFP</p> <p>b. Se deben identificar parámetros de análisis y de reconocimiento de las múltiples causas de su involucración en cultivos ilícitos, que incluyan su cosmogonía y el uso de estas plantas en la medicina tradicional.</p>	Congreso de la República. Ministerio del Interior. Comisión Nacional de Garantías. Mesa Nacional y mesas territoriales de Garantías.
A mediano plazo	Revisión de normativas que facilitan o promueven el tráfico de armas	<p>a. Revisar y adecuar todas las normas, protocolos y lineamientos para la importación de armas e instrumentos de comunicaciones y demás que faciliten actividades bélicas de gran envergadura para incidir en el tráfico ilegal de armas que terminan aprovisionando grupos criminales.</p> <p>b. Desarrollar un mecanismo de cumplimiento del Artículo 7 del Tratado de Comercio de Armas (TCA) de la ONU, firmado por Colombia, aún por ratificar. El Art. 7, párrafo 1, pide a los Estados exportadores de armas a realizar una evaluación de riesgo y detener la venta cuando pueda determinarse el posible uso de las armas para “cometer o facilitar actos graves de violencia por motivos de género o actos graves de violencia contra las mujeres y los niños”.</p> <p>c. Reportar e incorporar el impacto del tráfico de armas en la vida de las mujeres y las niñas en la implementación del Programa de Acción de las Naciones Unidas para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos y el Instrumento Internacional de Rastreo.</p>	Ministerio del Interior. Ministerio de Defensa. Comisión Nacional de Garantías. Mesa Nacional de Garantías.

Alcance	Acciones	Desarrollo	Entidades responsables
A mediano plazo	Regulación de la secuencia debida en los planes de sustitución o erradicación de cultivos de uso ilícito	<p>a. Adopción de normas que den prioridad a la sustitución concertadas, destinando recursos suficientes en los presupuestos anuales y prohibiendo la erradicación forzada de esos cultivos cuando se han acordado planes de sustitución y existe la voluntad expresa de vincularse, por parte del productor. Prohibición de la aspersión aérea con glifosato a cultivos de uso ilícito.</p> <p>b. Incluir a las mujeres en las reuniones de concertación y permitirles recibir el dinero de los programas de sustitución.</p> <p>c. Garantizar el éxito de los programas de sustitución por medio de agilidad en los procesos, eliminación de la burocracia, cumplimiento de acciones por parte de las entidades responsables y permitiendo el desarrollo de la infraestructura para el comercio agrícola o de otros productos o economías legales en el territorio que lideren las mujeres.</p> <p>d. Fortalecer los mecanismos de veeduría y control fiscal del uso de los recursos en los programas de sustitución para evitar casos de corrupción en los recursos que sean destinados para tal fin. A las mujeres se les debe garantizar su participación y protección en caso de denunciar casos de corrupción.</p>	Ministerio del Interior. Ministerio de Defensa. Comisión Nacional de Garantías. Mesa Nacional y territoriales de Garantías.
A mediano plazo	Adopción de normas y procedimientos efectivos contra el enriquecimiento ilícito y el lavado de activos asociado a dinámicas violentas incluida la violencia sexual y la trata de personas.	<p>a. Revisión de normas y procedimientos utilizados en redes nacionales e internacionales de lavado de activos</p> <p>b. Visibilizar y tomar medidas preventivas frente al vínculo entre la presencia de grupos armados y la trata de personas, que suelen explotar sexualmente a las mujeres y las niñas.</p> <p>c. Robustecer todos los procesos de investigación, enjuiciamiento y condena de los casos de trata de personas y violencia sexual, en particular aquellos que involucran a grupos criminales o grupos de delincuencia organizada.</p> <p>d. Priorizar a los victimarios y no a las víctimas en procesos penales. La deportación y el encarcelamiento de las víctimas debe suspenderse.</p>	Ministerio de Defensa. Comisión Nacional de Garantías. Mesa Nacional y territoriales de Garantías.
A largo plazo	Desarrollo de recomendaciones de garantías de no repetición del SIVJRNR, en especial de la CEV.	Realizar todas las reformas normativas e implementar las recomendaciones de garantías de no repetición que se haga desde los mecanismos del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), en especial los de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), orientados al desmantelamiento de grupos paramilitares.	Congreso de la República. Ministerio del Interior. Comisión Nacional de Garantías. Mesa Nacional de Garantías.

### Línea de Trabajo 3. Desvinculación administrativa

Su objetivo es avanzar en una ruta metodológica que permita la desvinculación preventiva de funcionarios y servidores públicos que están relacionados con delitos de alto impacto, para avanzar en escenarios de construcción de confianza institucional.

Alcance	Objetivo	Desarrollo	Entidades responsables
A corto plazo	Identificación de funcionarios y servidores/as públicos con prácticas de corrupción o violatorias de los derechos humanos., incluida la violencia sexual.	<p>a) Identificar por parte del ministerio público, de las entidades de control y de la fiscalía el conjunto de procedimiento y proceso existentes de funcionarios públicos que sean investigados por vínculos con OSP o con organizaciones objeto del decreto ley 154 de 2017 o con prácticas violatorias de derechos humanos. O que estén involucrados en redes de trata de personas o de fomento de la explotación sexual.</p> <p>b) Dinamizar por parte del ministerio público, de las entidades de control y de la fiscalía el conjunto de procedimiento y proceso existentes de funcionarios públicos que sean investigados por vínculos con OSP o con organizaciones objeto del decreto ley 154 de 2017 o con prácticas violatorias de derechos humanos, o que estén involucrados en redes de trata de personas o de fomento de la explotación sexual.</p> <p>c) Crear estrategias de priorización por parte del ministerio público, de las entidades de control y de la fiscalía para la investigación del conjunto de procedimiento y proceso existentes de funcionarios públicos que sean investigados por vínculos con OSP o con organizaciones objeto del decreto ley 154 de 2017 o con prácticas violatorias de derechos humanos o que estén involucrados en redes de trata de personas o de fomento de la explotación sexual.</p> <p>d) Priorización por parte de la justicia del conjunto de procedimiento y proceso existentes de funcionarios públicos que sean investigados por vínculos con OSP o con organizaciones objeto del decreto ley 154 de 2017 o con prácticas violatorias de derechos humanos O que estén involucrados en redes de trata de personas o de fomento de la explotación sexual.</p>	Contraloría. Procuraduría. Fiscalía
A mediano plazo	Establecimiento de un procedimiento administrativo para la investigación y desvinculación de dichos funcionarios	<p>a) Creación de espacio de articulación y diálogo entre las entidades de control, ministerio público, fiscalía y la subcomisión nacional de garantías de seguridad, con el objetivo de realizar seguimiento, supervisión y dinamización del proceso de funcionarios con conductas delictivas que presentan nexos con OPS, así como con organizaciones objeto del decreto ley 154 de 2017 o que estén involucrados en redes de trata de personas o de fomento de la explotación sexual.</p> <p>b) Creación de espacio de articulación y dialogo entre las entidades de control, ministerio público y fiscalía para apoyar en términos logísticos, procesales y de vinculación de investigación judicial al comité especializado de mesas territorial de garantías, con el objetivo de realizar seguimiento a los proceso en curso así como sistematización y producción de denuncias en relación a conductas delictivas de funcionarios públicos que presenten nexos con OPS así como con organizaciones objeto del decreto ley 154 de 2017 o que estén involucrados en redes de trata de personas o de fomento de la explotación sexual</p>	Contraloría. Procuraduría. Fiscalía

Alcance	Objetivo	Desarrollo	Entidades responsables
		<p>c) Creación de espacio de participación dentro de los Comités Territoriales de Prevención, donde se exponga el proceso de sistematización de avances procesales y de creación de nuevos casos registrados ante ministerio público y fiscalía por parte de comité especializado de mesas territorial de garantías sobre conductas delictivas de funcionarios públicos que presenten nexos con OPS, así como con organizaciones objeto del decreto ley 154 de 2017 o que estén involucrados en redes de trata de personas o de fomento de la explotación sexual.</p> <p>Lo anterior, con el objeto de incluir un balance general de la situación y que sea abarcado dentro de los análisis de los Comités Territoriales de Prevención, como elementos componentes del conjunto de riesgos presenten en los territorios a tener en cuenta para el desarrollo de las estrategias a desarrollar dentro de los Planes Integrales de Prevención.</p>	

### 9.2.2. EJE 2. MEDIDAS URGENTES DE PROTECCIÓN

En paralelo al alistamiento y desarrollo de la política pública de desmantelamiento, urge tomar medidas prioritarias para la protección de las personas líderes y defensoras de derechos humanos, organizaciones y comunidades que a diario siguen expuestas al riesgo que supone la presencia y actuar de las organizaciones en el territorio. Por ello, en este eje no se contemplan fases de desarrollo, sino medidas de acción inmediata que deben ser puesta en marcha de forma simultánea.

Alcance	Objetivo	Desarrollo	Entidades responsables
Acción Prioritaria y Simultánea	Instalación y fortalecimiento de las Mesas Territoriales de Garantías incluidos los subgrupos de prevención – protección, investigación y género, como espacio de interlocución entre sociedad civil y autoridades, y de seguimiento a las dinámicas de las organizaciones y conductas objeto del Decreto- Ley 154 de 2017.	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Operativización de la Mesa Nacional y las Mesas Territoriales de Garantías.</li> <li>b. Creación y fortalecimiento de estándares de seguimiento de compromisos estatales en las Mesas.</li> <li>c. Activación y desarrollo de planes de acción con temporalidades definidas dentro de los subgrupos de las Mesas.</li> <li>d. Creación de canales de urgencias para la respuesta rápida.</li> <li>e. Cualificación de las temáticas: discusión del desarrollo, balance y medidas de implementación del Acuerdo Final de Paz con un capítulo especial sobre las medidas de género y étnicas del AFP y de la política pública de garantías para personas defensoras de DDHH, incluido el programa de defensoras.w</li> </ul>	Ministerio del Interior en cabeza del espacio Participación cualificada y con capacidad decisoria de todas las instancias convocadas Proceso Nacional y Procesos territoriales de Garantías.

Alcance	Objetivo	Desarrollo	Entidades responsables
	<p>Implementación del Programa Integral de Seguridad para las Comunidades y las Organizaciones en los Territorios. Decreto 660 de 2018 y del Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Evaluación de los planes piloto implementados, reconocer las lecciones aprendidas e inicio de una fase de implementación general a profundidad.</li> <li>b. Destinar los recursos necesarios para la implementación de las medidas concertadas en los planes piloto y dotación presupuestal a los municipios para implementar las medidas preventivas que resulten de los Planes Integrales de Prevención.</li> <li>c. Concertar con la sociedad civil los criterios de priorización para la definición de los territorios en los que se llevará a cabo el protocolo de protección para territorios rurales de manera que pueda ampliarse la cobertura del Decreto 660 a más territorios de los propuestos</li> <li>d. Asignación de presupuesto suficiente para la implementación: El Gobierno Nacional debe destinar los recursos necesarios del presupuesto nacional para implementar de manera integral y con las debidas garantías de participación de la sociedad civil, sus cuatro componentes i) Medidas integrales de prevención, seguridad y protección, ii) Promotores/as comunitarios/as de paz y convivencia, iii) Protocolo de protección para territorios rurales y iv) Apoyo a la actividad de denuncia.</li> <li>e. Los presupuestos deben tener marcadores especiales de género, para poder identificarlos a la hora de su implementación y seguimiento.</li> <li>f. Diseño e implementación de los Planes Integrales de Prevención por parte de Alcaldías y Gobernaciones, así como la definición de un mecanismo de evaluación periódica de los mismos. Estos deben contar con la participación de las organizaciones territoriales por medio de los Subgrupos de Prevención de las Mesas Territoriales de Garantías. Incluir los planes integrales de prevención en los planes de desarrollo Departamentales y Municipales.</li> <li>g. Los Planes Integrales de Prevención deben contar con un capítulo especial para mujeres y defensoras.</li> <li>h. Activación e Implementación concertada del Programa de Promotores/as Comunitarios de Paz y Convivencia por parte de Ministerio de Interior y de Justicia (Artículo 2.4.1.7.3.3).</li> <li>i. Definición de la independencia de los promotores comunitarios y gestores de paz de cualquier instancia o procedimiento de control o subordinación a instancias policiales o militares.</li> <li>j. Realizar un proceso de retroalimentación de las variables de la metodología de Mapa de Riesgos. Los mapas de riesgos deben incorporar los riesgos de género en el marco del conflicto armado, identificados en el Auto 092 de 2008</li> </ul>	

Alcance	Objetivo	Desarrollo	Entidades responsables
		<ul style="list-style-type: none"> <li>k. Realizar un proceso de retroalimentación de la guía Metodológica de Planes Territoriales de Prevención.</li> <li>l. Desarrollo e implementación de medidas para la superación de la estigmatización y la discriminación (Artículo 2.4.1.7.2.9).</li> <li>m. Garantizar el funcionamiento de: a. El Comité Técnico de los componentes de medidas integrales de prevención, seguridad y del protocolo de protección para territorios rurales; y b. El Comité Técnico de los componentes de promotores/as Comunitarios de Paz, Convivencia, y de Apoyo a la Actividad de Denuncia.</li> <li>n. Realizar a nivel territorial la consulta a las organizaciones para definir la Instancia Territorial para implementación del Programa Integral de Seguridad y Protección en los territorios de acuerdo a lo establecido en el. Artículo 2.4.1.7.6.11.</li> <li>o. Implementar de manera participativa el Programa Integral de Garantías para Defensoras y su plan de acción, estableciendo criterios para identificar sus beneficiarias, asignando recursos específicos para las medidas previstas en el plan de acción, y definiendo un mecanismo concertado de seguimiento con las organizaciones de mujeres.</li> <li>p. Establecer un plan de acción para el funcionamiento de la Comisión Intersectorial de garantías para mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos.</li> </ul>	<p>Ministerio del Interior Entidades territoriales correspondientes (Gobernaciones y Alcaldías) Departamento Nacional de Planeación Ministerio de Justicia y del Derecho Procuraduría General de la Nación Defensoría del Pueblo Unidad Nacional de Protección Consejería Presidencial para los Derechos Humanos Consejero Presidencial de Seguridad Ministerio de Defensa</p>
	<p>Consolidación y fortalecimiento de medidas materiales de protección individuales y colectivas con enfoque de género y diferencial que respondan a las necesidades territoriales y de enfoque diferencial en articulación con el componente de respuesta y reacción rápida del CIPRAT.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Garantizar la coordinación de la CIPRAT con la CNGS y su rendición de cuentas. Garantizar la participación de las mujeres y las organizaciones de mujeres en el diseño y seguimiento a los Planes de Acción de la CIPRAT.</li> <li>b. Convocatoria obligatoria de las organizaciones territoriales y garantice la participación efectiva de la sociedad civil en el diseño y seguimiento a los Planes de Acción de la CIPRAT.</li> <li>c. Elaboración de guía metodológica para la creación Planes de Acción concretos para dar respuesta a las Alertas Tempranas.</li> <li>d. Conformación de la Comisión Nacional del Ministerio Público para el Seguimiento de las Alertas Tempranas en el cual se realice seguimiento e investigación con respecto a la concreción de varias de las amenazas advertidas por la Defensoría del Pueblo en sus Alertas Tempranas y a las cuales la CIPRAT no dio una respuesta oportuna.</li> <li>e. Creación e impulso de las instancias territoriales para la reacción rápida - coordinación con los Comités Territoriales de Prevención.</li> <li>f. Estrategia de incidencia y seguimiento a la labor del SAT y la CIPRAT.</li> </ul>	<p>Ministerio del Interior Defensoría del Pueblo Entidades integrantes de la CIPRAT Procuraduría General de la Nación</p>

### 9.2.3. EJE 3. TRANSFORMACIÓN DE LA ACCIÓN OPERATIVA EN TERRENO

Conscientes del fenómeno de criminalidad que enfrenta el país, este eje busca una mayor efectividad e impacto positivo de la acción de las Fuerzas Armadas en terreno bajo el respeto integral de los derechos humanos y de las funciones y competencias en el marco de la Constitución Nacional. Esta acción de la fuerza pública debe ser respetuosa del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, y estar orientada por los principios antes expuestos. Es por ello que el monitoreo de acciones y resultados debe estar en cabeza de autoridades civiles y articularse en todo momento con todo el andamiaje institucional dispuesto para garantizar la participación ciudadana en la construcción de una política de seguridad integral. De este modo, será fundamental la articulación de la política con la interlocución con las Mesas Territoriales de Garantías y los procesos sociales participativos de Acuerdos de Sustitución Voluntaria de Cultivos de Uso Ilícito, Mesas Territoriales de Víctimas, Consejos Territoriales de Paz, entre otras figuras, para hacer seguimiento a las manifestaciones criminales objeto de la CNGS, incluyendo la recepción de reportes y denuncias, que contribuyan a complementar el esfuerzo estatal.

Alcance	Acción	Desarrollo	Entidades responsables
A corto plazo	Análisis de Doctrina Militar, Manuales y Planes Operativos. Revisión de los manuales operativos que se desplieguen en el territorio y su impacto sobre la reproducción de estereotipos de discriminación de género.	<ol style="list-style-type: none"> <li>Socialización y revisión de la actual Doctrina Damasco de las Fuerzas Militares.</li> <li>Socialización de Manuales Operativos resultados de las operaciones desarrolladas en este marco.</li> <li>Construcción de metodología de mínimos parámetros para ser incluidos en Manuales y Planes Operativos.</li> <li>La revisión de la Doctrina Damasco debe contar con mesas de diálogo con las organizaciones de mujeres, para identificar los estereotipos de discriminación de género y poder transformarlos en la práctica del ejercicio de las Fuerzas Militares.</li> <li>Los Manuales Operativos deben contar con un análisis de los estereotipos de discriminación de género, su abordaje en operaciones de terreno y su impacto en la sociedad civil durante las operaciones militares, según el cumplimiento de la agenda internacional de Mujer, Paz y Seguridad (Resolución 1325 y conexas del Consejo de Seguridad de la ONU)</li> </ol>	Presidente de la República Ministro de Defensa Ministro de Justicia y del Derecho Procurador General de la Nación Comandante General de las Fuerzas Militares Defensor del Pueblo Delegados de las Plataformas de Derechos Humanos Expertos de la CNGS Otras entidades que pueden articularse CEV

Alcance	Acción	Desarrollo	Entidades responsables
		<ul style="list-style-type: none"> <li>f. Garantizar la participación de mujeres de las fuerzas militares en operaciones de combate y en cubierta, acondicionando todos los mecanismos necesarios para la garantía de sus derechos y la prevención de la violencia sexual.</li> <li>g. Hacer un estudio de riesgo y medición de impactos de la presencia de miembros de la Fuerza Pública en operaciones en terreno, que prevenga todos los tipos de violencia contra las mujeres (física, sexual, psicológica, económica, política) en las comunidades donde tengan intervenciones.</li> </ul>	
A corto plazo	Definición de una ruta metodológica para la construcción de Planes de Acción en terreno que se desprendan de la articulación institucional resuelta en la CIPRAT	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Presentación de informes de rendición de cuentas de la Defensoría del Pueblo sobre el componente de Reacción Rápida.</li> <li>b. Creación de línea base de las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo en las Alertas Tempranas.</li> <li>c. Creación de guía metodológica de actuación.</li> </ul>	Presidente de la República Defensor del Pueblo Procurador General de la Nación Ministro de Justicia y del Derecho Delegados de las Plataformas de Derechos Humanos Delegadas plataformas de mujeres Expertos de la CNGS
A mediano y largo plazo	Articulación, cooperación y definición de estrategias con los países con los que las organizaciones y conductas objeto del Decreto Ley 154 de 2017 mantienen vínculos y nexos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Identificación de las capacidades transnacionales de las OSP: organizaciones involucradas, territorios de operación, modus operandi, intereses, formas de subcontratación y alianzas. - A partir de las AT de la Defensoría del Pueblo y de cartografías sociales con las Mesas Territoriales de Garantías. También identificar los mecanismos de financiación, lavado de dinero, testaferros y redes de apoyo</li> <li>b. Integración normativa de herramientas internacionales en materia de persecución de organizaciones criminales.</li> <li>c. Suscripción de tratados y pactos con reserva en caso de incompatibilidad en DDHH.</li> <li>d. Desarrollo de metodologías con estándares internacionales para el despliegue operativo de la Fuerza Pública.</li> <li>e. Fortalecer el sistema de denuncia, protección a testigos y eliminar las barreras de acceso a la justicia, teniendo en cuenta las necesidades por género, para propiciar la colaboración de la población civil.</li> </ul>	Presidente de la República Ministro de Justicia y del Derecho Ministro de Defensa Delegados de las Plataformas de Derechos Humanos Delegadas plataformas de mujeres Expertos de la CNGS

### 9.2.4. EJE 4. INVESTIGACIÓN Y DESESTRUCTURACIÓN

Los principales esfuerzos investigativos deben dirigirse a fortalecer la investigación en contexto, la relación de casos y la articulación intra e interinstitucional; identificando las redes legales e ilegales de apoyo que permiten sobrevivir a las organizaciones y conductas objeto del Decreto-Ley 154 de 2017.

#### Línea de trabajo 1. Fortalecimiento de los procesos de investigación

De manera específica, se busca identificar: las fuentes de financiación de estos grupos y el lavado de activos, las redes políticas locales y nacionales y las formas de legitimidad social. En definitiva, impactarlas desde sus múltiples dimensiones: política, económica, sociocultural y militar y develar toda la estructura y organigrama (tangibles e intangibles) detrás de estas organizaciones es imprescindible para determinar su responsabilidad penal en las graves violaciones a los derechos humanos.

Alcance	Objetivo	Desarrollo	Entidades responsables
A corto	Revisión de sentencias y compulsas de copias de otros procesos para las investigaciones en contexto y la develación de las estructuras, patrones, incluidos los de género y diferencial poblaciones y conductas criminales, según Decreto Ley 154 de 2017, en el marco legal e ilegal.	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Hacer un diagnóstico de Estado de avance y obstáculos para la investigación efectiva de los presuntos procesados en casos que han implicado compulsas de copias de Justicia y Paz.</li> <li>b. Divulgar toda la información pública disponible sobre los avances en la investigación de las conductas y personas que fueron objeto de compulsas de copias bajo la Ley de Justicia y Paz.</li> <li>c. Emitir un informe sobre contextos, estructuras criminales, patrones, poblaciones e impactos de las organizaciones sucesoras del paramilitarismo de acuerdo con la información disponible en la Justicia Ordinaria y Transicional, que incluya recomendaciones de política públicas basadas en dichas evidencias.</li> </ul>	Ministro de Justicia y del Derecho El Fiscal General de la Nación Delegados de las Plataformas de Derechos Humanos Delegadas plataformas de mujeres Expertos de la CNGS
A corto y mediano plazo	Diseño y reingeniería institucional: fortalecimiento de la Unidad Especial de Investigación de la FGN como entidad de referencia que congregue estas investigaciones, bajo una concepción sistémica del fenómeno bajo los enfoques diferencial y de género. Dicho fortalecimiento debe ir dirigido en términos presupuestales, de personal, así como de capacidades técnicas y legales para la obtención de competencias sobre los procesos; teniendo como objeto último el desmantelamiento de estructuras	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Revisar los lineamientos de política criminal para la investigación de grupos sucesores del paramilitarismo, en particular, las políticas y capacidades institucionales para la investigación en contexto y a profundidad de dichas conductas</li> <li>b. Hacer una propuesta de lineamientos de política criminal para la investigación efectiva de organizaciones paramilitares y sus sucesoras que tenga en cuenta los elementos de contexto, financiadores, móviles políticos, patrones y modus operandi que den cuenta de una comprensión integral de dicho fenómeno criminal.</li> <li>c. Que también incluya un análisis de los comportamientos y estereotipos de género y actuaciones discriminatorias contra las mujeres y niñas, que complementen la comprensión integral de dicho fenómeno.</li> <li>d. Hacer un diagnóstico de las capacidades institucionales para llevar a cabo una investigación judicial efectiva de los grupos paramilitares y sus sucesores.</li> </ul>	Ministro de Justicia y del Derecho El Fiscal General de la Nación Delegados de las Plataformas de Derechos Humanos Delegadas plataformas de mujeres Expertos de la CNGS

Alcance	Objetivo	Desarrollo	Entidades responsables
		<ul style="list-style-type: none"> <li>e. En el diagnóstico se debe incluir el análisis de casos de violencia sexual, patrones y conductas criminales contra mujeres por parte de paramilitares, que permanecen en la impunidad, generando un escenario de tolerancia, invisibilidad y naturalización de la cultura machista y violenta hacia las mujeres y las niñas, que lo replican y lo retoman los grupos de crimen organizado y delincuenciales.</li> <li>f. En el diagnóstico de capacidades incluir posibles colaboraciones técnicas y operativas de otros países con experiencia en circunstancias similares. También incluir la modernización tecnológica para tal fin.</li> <li>g. Llevar a cabo las modificaciones legales y administrativas necesarias para dotar de las capacidades institucionales, técnicas, presupuestales y de personal requeridas para una investigación efectiva según el diagnóstico de las capacidades institucionales realizado.</li> <li>h. Las modificaciones administrativas deben incorporar la capacitación a mujeres en las diferentes instancias competentes.</li> </ul>	
<p>A mediano y largo plazo</p>	<p>Fortalecimiento de la actuación judicial: creación de juzgados, dotación de personal, presupuesto, atención territorial priorizada, etc.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Establecer un diagnóstico de las capacidades institucionales para la acción judicial integral para el desmonte de grupos paramilitares.</li> <li>b. El diagnóstico debe incluir informes y reuniones de consulta con la sociedad civil, en particular las organizaciones de mujeres.</li> <li>c. Implementar las recomendaciones que emanen de dicho diagnóstico para fortalecer las capacidades institucionales, de personal, técnicas, presupuestales y de Gobierno Judicial que garanticen el adecuado acceso a la justicia para las víctimas de grupos paramilitares y la superación de los obstáculos de acceso a la justicia que enfrentan las mujeres.</li> <li>d. La implementación de las recomendaciones debe contar con presupuestos que integren marcadores de género e indicadores desagregados por género, para su implementación y seguimiento.</li> </ul>	<p>Ministro de Justicia y del Derecho El Fiscal General de la Nación Delegados de las Plataformas de Derechos Humanos Delegadas plataformas de mujeres Expertos de la CNGS</p>

**Línea de Trabajo 2. Fortalecimiento de los organismos de control del Estado**

Potenciar los mecanismos internos de control dentro del mismo Estado como garantía de transparencia y no repetición, en relación con la connivencia y omisión de las instituciones estatales con las organizaciones y conductas.

Acciones	Objetivo	Desarrollo	Entidades responsables
A corto plazo	Hacer seguimiento a los resultados derivados de la aplicación de la directiva 002 de 2017 por parte de la Procuraduría General de la Nación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Presentar informes periódicos sobre la aplicación de la Directiva 002 de 2017 para la protección de la vida e integridad de personas defensoras de derechos humanos.</li> <li>b. Los informes deben incluir un análisis de género que cuente el avance o riesgos en el trabajo de las defensoras.</li> <li>c. Evaluar, formular y hacer seguimiento a las recomendaciones para las entidades del Estado que surjan en el marco de la aplicación de la Directiva 002.</li> <li>d. Incorporar en el seguimiento de los resultados de la aplicación de la Directiva 002 los informes de la sociedad civil y demás entes de control que vienen dando cuenta de los patrones y fenómeno de criminalidad en contra de personas defensoras de derechos humanos.</li> <li>e. Tener en consideración los informes y recomendaciones de las organizaciones de mujeres del nivel nacional y territorial.</li> </ul>	Ministro de Justicia y del Derecho El Procurador General de la Nación El Fiscal General de la Nación Delegados de las Plataformas de Derechos Humanos Delegadas plataformas de mujeres Expertos de la CNGS
A mediano plazo	Articulación entre la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República y entre éstas y las oficinas de control interno de las instituciones estatales para el establecimiento y puesta en marcha de un mecanismo para la detección de antecedentes y malas prácticas en funcionarios y servidores públicos hombres y mujeres; que apunte al desmantelamiento y depuración de estructuras que se encuentran articulados con instituciones estatales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Establecer una línea base sobre los vínculos de agentes de Estado con organizaciones paramilitares y sus sucesoras de acuerdo con la información de los entes de Control y judiciales del Estado colombiano.</li> <li>b. Revisar el estado de avance y obstáculos para la justicia en casos que involucran la participación de agentes de Estado en conductas relacionadas con el accionar de grupos paramilitares o sus sucesores.</li> <li>c. Establecer lineamientos para la investigación en contexto e integral de funcionarios públicos relacionados con actividades de grupos paramilitares, incluyendo los nexos con sectores económicos legales e ilegales que han financiado el accionar de estos grupos.</li> <li>d. Incluyendo también su vinculación, participación y apoyo a estos grupos en redes de narcotráfico, microtráfico, producción de coca, cultivos ilícitos, trata de personas, explotación sexual, violencia basada en el género, comercio ilegal de armas, lavado de dinero y activos, corrupción, entre otros.</li> </ul>	Ministro de Justicia y del Derecho El Procurador General de la Nación El Fiscal General de la Nación Delegados de las Plataformas de Derechos Humanos Delegadas plataformas de mujeres Expertos de la CNGS Otras entidades Contraloría General de la República

### 9.2.5. EJE 5. SOMETIMIENTO, REINSERCIÓN Y JUSTICIA

Este eje está pensado para el proceso de sometimiento al que puedan y quieran acceder miembros de las estructuras armadas. Es importante tener presente que el sometimiento es un proceso progresivo, cuya definición deberá pasar por una lectura de contexto territorial que permita definir unas zonas prioritarias donde es posible llevar a cabo una desestructuración completa de las organizaciones y conductas, o donde es necesario iniciar por una contención y reducción del daño.

A su vez, esto ha de ir acompañado de un proceso de reinserción acorde con los planes de vida territoriales de las comunidades, que garantice alternativas de vida rentables para los integrantes de estas estructuras, que evite que vuelvan a vincularse y copar el vacío de poder.

#### Línea de Trabajo 1. Sometimiento a la Justicia de Organizaciones y Conductas objeto del Decreto-Ley 154 de 2017.

El sometimiento a la justicia ha de propender por la comprensión sistémica y la composición actual, de las organizaciones y conductas objeto del Decreto-Ley 154 de 2017, en todos sus niveles organizativos. Por tanto, es fundamental atender las cuatro dimensiones del fenómeno (política, económica, sociocultural y militar) y sus enfoques diferenciales, incluido el transnacional, para lograr dismantelar su actuar desde todas las esferas. Pese a que esta visión pueda incluir ciertos incentivos penales para lograr tal fin, estos no pueden desligarse en ningún momento de la participación y derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición.

Alcance	Desarrollo	Acciones	Entidades responsables
A corto plazo	<b>Adecuación normativa:</b> revisión y creación de tipos penales y reformas que incentiven el sometimiento y potencien los procesos de verdad y las garantías de no repetición, junto con los derechos y participación de las víctimas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Activación de la Comisión Técnica de ajustes normativos para la presentación de proyectos de ley y/o actos administrativos.</li> <li>b. Modificación Ley 1908 de 2018: inclusión de verdaderos incentivos, mecanismos de verdad y participación de las víctimas y de régimen de condicionalidades.</li> <li>c. Modificación y/o derogación Decreto 965 de 2020: inclusión de enfoques diferenciales, creación de programas diferenciados, articulación con la Ley 1908 para los mecanismos de verdad, participación de las víctimas y régimen de condicionalidades.</li> <li>d. Creación de matriz de normativas que puedan sustentar el actuar de las OSP: producción de proyectos para su derogación y/o modificación</li> <li>e. Desarrollo de la prohibición constitucional del paramilitarismo según el Acto legislativo 05/2017</li> </ul>	Ministerio de Justicia y del Derecho Ministerio del Interior Ministerio de Defensa Integrantes de la Comisión Técnica de ajustes normativos

Alcance	Desarrollo	Acciones	Entidades responsables
A corto plazo	Priorización territorial y definición de zonas estratégicas que determine dónde llevar a cabo acciones de desmantelamiento y dónde establecer reducción y contención del daño, de acuerdo con una lectura de los niveles de riesgo territoriales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Activación de la comisión Técnica de Enfoque diferencial y territorial con participación de los/as delegados/as de la sociedad civil de las plataformas reconocidas.</li> <li>b. Creación, adaptación y/o articulación con el mapa de riesgos del Decreto 660 de 2018 en coordinación con las mesas territoriales de garantías y basado en métodos cualitativos.</li> <li>c. Generar un documento de criterios de priorización.</li> <li>d. Definir articulación con los PDET y PNIS en los territorios que coincidan</li> </ul>	
A mediano plazo	Diseño y puesta en marcha del/los proceso/s de sometimiento, teniendo en cuenta todos y cada uno de los niveles organizativos de estas estructuras.	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Creación de plan de articulación entre la Ley 1908 de 2018 y el Decreto 965 de 2020 modificados según recomendaciones.</li> <li>b. Diseño participativo de los mecanismos de verdad y reparación de las víctimas: creación de decretos reglamentarios de los anteriores instrumentos normativos. Garantizar la participación de las defensoras de DDHH y las organizaciones de mujeres.</li> <li>c. Adecuación y ampliación de juzgados y tribunales para el juzgamiento.</li> <li>d. Fortalecimiento de los Consejos de Paz y las Mesas de Víctimas.</li> <li>e. Definición de metodologías de investigación con la Unidad Especial de Investigación y el Cuerpo Élite de la Policía Nacional.</li> <li>f. Las metodologías deben incorporar mecanismos de garantías y respeto de los derechos humanos con enfoque de género.</li> <li>g. Seguimiento a las metodologías de investigación y de reconstrucción de estructuras criminales en conjunto con las mesas territoriales de garantías y sociedad civil.</li> </ul>	Ministerio de Justicia y del Derecho Ministerio del Interior Integrantes de la Comisión Técnica de ajustes normativos Fiscalía General de la Nación Cuerpo Élite de la Policía Nacional.

### Línea de Trabajo 2. Reinserción a la vida civil y pacífica de los miembros de las organizaciones y conductas objeto del Decreto-Ley 154 de 2017

Esta línea debe ser implementada de manera integral como garantía de no repetición con un acompañamiento integral desde el Estado, de tal manera que se garantice la completa resocialización o incorporación a la vida legal de los reinsertados e incorporados, con un seguimiento y monitoreo por varios años.

Alcance	Objetivo	Acciones	Entidades responsables
A corto plazo	Adaptación de los Mecanismos de Garantías de Seguridad para la población reinsertada de las organizaciones y conductas objeto del Decreto-Ley 154 de 2017.	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Reforma Decretos 299, 300 y 301 de 2017 de protección a personas excombatientes para la ampliación de su planta y presupuesto.</li> <li>b. Creación de normativa (bajo el mismo espíritu de los prenombrados) para la población reinsertada que comprenda los enfoques diferenciales.</li> <li>c. Articulación de las anteriores medidas de seguridad con el Decreto 660 de 2018 haciendo la superposición de los criterios priorizados de ambas normativas.</li> <li>d. En dicha articulación con base en los planes pilotos deben diseñarse medidas inmateriales para las personas reinsertadas.</li> </ul>	<p>Ministerio de Justicia y del Derecho  Ministerio del Interior  Integrantes de la Comisión Técnica de ajustes normativos  Unidad Nacional de Protección</p>
A mediano y largo plazo	Diseño y puesta en marcha de los procesos de reinsertión, en consonancia con las políticas sociales desarrolladas en el Eje 1 de Prevención y con los planes de vida de las comunidades en cada uno de los territorios.	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. a. Reforma procesos y programas de la Agencia Nacional de Reincorporación: creación de programas específicos por enfoque diferencial en coordinación con las plataformas de derechos de mujeres, b. población LGBTQI, indígenas, afro y campesinas. Adelantando los procesos de consulta a los que haya lugar.</li> <li>b. b. Incorporar un enfoque de género sólido que incluya los aprendizajes y lecciones aprendidas de procesos anteriores de reinsertión de mujeres, el proceso actual de reincorporación con las excombatientes de las FARC-EP, experiencias internacionales y recomendaciones que han venido haciendo las organizaciones de mujeres a nivel local, nacional e internacional.</li> <li>c. El Mapeo debe incorporar formación en capacidades, conocimientos, habilidades técnicas y educativas y una cualificación garantizada que soporten y fortalezcan los programas productivos o de generación de ingresos, con énfasis particular en las mujeres, para que no regresen a los roles tradicionales.</li> <li>d. c. Mapeo de las características de los territorios para la reinsertión en términos de productividad económica y prestación de servicios esenciales con el objetivo de desarrollar medidas diferenciadas.</li> <li>e. d. Creación de medidas de apoyo socioeconómico y educativo en alianza con el sector privado con base en dicho mapeo.</li> <li>f. Las metodologías deben incorporar mecanismos de garantías y respeto de los derechos humanos con enfoque de género.</li> </ul>	<p>Ministerio de Justicia y del Derecho  Ministerio del Interior  Integrantes de la Comisión Técnica de ajustes normativos  Agencia Nacional de Reincorporación  Entidades Territoriales</p>

### 9.2.6. EJE 6. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Los lineamientos de esta política pública han de incorporar una batería sólida de indicadores de impacto cuantitativos y cualitativos, para el monitoreo y la evaluación de la respuesta institucional y el desmonte efectivo de las organizaciones y conductas. Para ello, es fundamental el acompañamiento y experticia de la comunidad internacional, como garante del desarrollo de todo el proceso, por medio de la participación de las distintas instancias invitadas a la CNGS. También de la articulación de la CNGS con la Mesa Nacional de Garantías y la Subcomisión de Derechos Humanos de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular, como espacios históricos de concertación e interlocución en la materia.

Alcance	Objetivo	Acciones
A corto plazo	Construcción de indicadores de impacto cuantitativos y cualitativos para cada una de las Líneas de Trabajo y sus Fases de Desarrollo, así como aquellos que se consideren necesario; en relación con la respuesta institucional y el desmantelamiento de las organizaciones y conductas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Revisión de los ejes para la creación de indicadores.</li> <li>b. Concertación de metodología de seguimiento.</li> <li>c. Activación Comisión Técnica de respuesta institucional y medición de impacto.</li> <li>d. Los indicadores deben estar desagregados por género y por medición de impactos, para que no se queden solamente en el conteo de hombres y mujeres.</li> </ul>
A mediano y largo plazo	Seguimiento y evaluación de dichos indicadores por medio del cumplimiento de los tiempos de reunión mensuales, establecidos en el Artículo 5 del Decreto Ley 154 de 2017, y su coordinación y articulación con la Mesa Nacional de Garantías de Seguridad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Creación de espacio de interlocución con comunidad internacional para el establecimiento de la evaluación de los indicadores.</li> <li>b. Análisis de experiencias comparadas en materia de evaluación y seguimiento.</li> <li>c. Interlocución y articulación con observatorios de seguimiento a la implementación del Acuerdo Final de Paz y las Mesas Territoriales de Garantías.</li> <li>d. El espacio de interlocución debe contar con la participación permanente de las defensoras de DDHH y de las organizaciones de mujeres.</li> </ul>

# Conclusiones

10



**E**sta propuesta de lineamientos de política pública para el desmantelamiento de las organizaciones sucesoras del paramilitarismo, sus redes de apoyo y la desestructuración de organizaciones y conductas criminales que atentan contra el liderazgo social, la defensa de los derechos humanos y la construcción de la paz es presentada por las personas delegadas de la sociedad civil ante la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad. Para su elaboración se tuvo en cuenta un análisis histórico, social y normativo acerca del surgimiento, apoyo, mantenimiento y persistencia del actuar de los grupos armados denominados sucesores del paramilitarismo en Colombia.

Su perspectiva nace de reconocer que los grupos paramilitares y sus organizaciones sucesoras, han permanecido en el tiempo como consecuencia de la estructuración de un sistema normativo y político que brindó legalidad y legitimidad a las expresiones armadas paralelas al Estado y que, simultáneamente cuando ha tratado de erradicar su aparición y desarrollo, no ha sido eficaz. Lo que ha facilitado el aumento de la violencia sociopolítica y la reconfiguración del conflicto armado, como respuesta a la apertura de nuevos espacios democráticos y la introducción de reformas derivadas de las disposiciones del Acuerdo Final de Paz.

En efecto, las políticas del Estado diseñadas para enfrentar el actuar del complejo paramilitar repiten un conjunto de errores estratégicos, entre otros:

i) no se reconoce la existencia del complejo paramilitar y en consecuencia no se abordan temas estructurales como sus relaciones con el Estado, la economía y la sociedad; ii) suelen quedar reducidas a la confrontación o la desmovilización del ala militar; iii) no se satisfacen los derechos de las víctimas (verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición) de manera genuina; iv) el tratamiento judicial está basado exclusivamente en facilitar los procesos de renuncia a la persecución penal, flexibilizar procedimientos, reducir penas o por el contrario, en crear tipos penales, disminuir garantías judiciales y aumentar penas, de acuerdo al momento histórico determinado, sin abordar integralmente el fenómeno; v) se otorgan facultades extraordinarias al Ejecutivo e incluso a la fuerza pública para el trámite y aplicación de beneficios, llegando incluso al otorgamiento de amnistías de facto, sin abordar a cambio un desmantelamiento integral del complejo paramilitar; y vi) los procesos de sometimiento que se impulsan, son en realidad procesos de desmovilización en los que se privilegia la entrega de beneficios por parte del Estado a cambio de la delación de cabecillas o contribución con información que sirva para obtener una ventaja militar para la fuerza pública y no para la actuación de la justicia en el desmantelamiento integral del complejo paramilitar.

Lastimosamente, las actuales políticas en materia de seguridad y defensa no corrigen estos errores históricos y por el contrario los reproducen, ahora bajo nuevos nombres, pero concentrados en estrategias similares, como el despliegue de la fuerza pública para contrarrestar el componente armado de las organizaciones criminales, sin ob-

servar su integridad y dejando intacta, la estructura política, social y económica que las sostiene y promueve. Debido a ello, es previsible que su desarrollo y funcionamiento corra con la misma suerte que han tenido otras políticas públicas establecidas por el Estado Colombiano en la materia, es decir, podrán tener incidencia en el corto plazo en las estructuras armadas, pero dejarán intactas las condiciones estructurales que facilitan su rearme y expansión.

De otra parte, la estructuración de las actuales políticas de defensa y seguridad, así como de las normas que en materia de sometimiento y desmovilización se han promovido, no desarrollan el enfoque de seguridad humana establecido en el Acuerdo Final de Paz, tampoco son el resultado de la deliberación de las instancias creadas por el mismo. De hecho, el Gobierno ha instituido estrategias e instancias paralelas que desconocen el espíritu del Acuerdo, recortan o ignoran la participación de la sociedad civil y colocan a las estrategias militares por encima de la institucionalidad civil.

Así, aunque la posibilidad de un escenario de expansión de la violencia en muchos territorios estuviese advertida en Acuerdo Final de Paz, la implementación de la ruta concertada para dar respuesta efectiva a este riesgo ha sido escasa o nula. Ejemplo de ello son la falta de impulso a las medidas y planes de articulación requeridos para el funcionamiento del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), cuyas instancias carecen, no sólo del funcionamiento y convocatoria establecidas, sino de la posibilidad de impulsar acciones concretas, o los intentos gubernamentales por desactivar o desnaturalizar a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, al limitar el funcionamiento previsto en el Acuerdo de Paz u otorgándole un impulso cosmético basado en dar cuenta de un elevado número de reuniones, que no arrojan productos concretos relacionados con su función de formular, impulsar y dar seguimiento a una política eficaz de garantías de seguridad y desmantelamiento del paramilitarismo y las organizaciones criminales desde una perspectiva civilista y basada en el establecimiento de una política integral de Seguridad Humana.

Es por esto, que con el espíritu de estructurar herramientas para el cumplimiento de la misión de la CNGS, la presente propuesta de lineamientos de política pública parte del reconocimiento y reivindicación del Acuerdo Final de Paz como parámetro de interpretación constitucional y desarrollo normativo, que en concordancia con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2017, que ordena preservar “los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final” en el diseño de las políticas que lo desarrollan, nos obliga a proponer programas y planes que respondan de manera estricta a sus mandatos, conceptos y objetivos.

Dentro de las finalidades que instituye el Acuerdo Final de Paz está la de incorporar a la política pública sobre garantías de seguridad el enfoque de seguridad humana, el cual, de acuerdo con su concepción sistémica debe ser desarrollado de forma armónica por la Instancia de Alto Nivel del SISEP y la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad. Así, para esta última, el diseño de una política pública de desmantelamiento implica la creación de mecanismos y medidas dirigidas a la garantía de derechos y la búsqueda de condiciones estables de seguridad para la ciudadanía y no sólo el seguimiento a los resultados de la labor de los órganos de seguridad.

Por ello, la propuesta presentada por la sociedad civil es un intento de dar desarrollo al concepto de seguridad humana a través de 6 ejes de intervención y 10 líneas de trabajo que de conjunto tienen como objetivos:

- i) Implementar estrategias efectivas para romper con las formas de financiación de las organizaciones y conductas objeto del Decreto-Ley 154 DE 2017; entendiendo que la financiación proviene tanto de la ilegalidad como de finanzas con apariencia legal;
- ii) Terminar con el uso de las armas en el ejercicio de la política;
- iii) Lograr la efectiva desvinculación de funcionarios o servidores públicos del Estado que tengan algún tipo de relación con dichas organizaciones y conductas objeto del Decreto-Ley 154 de 2017;
- iv) Conseguir a través de la implementación de políticas sociales de largo aliento, que los jóvenes más vulnerables y la sociedad en general no se vincule ni legitime dichas organizaciones y conductas;
- v) Consolidar un enfoque preventivo en política pública, en este caso particular sugerir patrones de índole socioeconómico proclives al reclutamiento de niños, niñas, adolescentes y jóvenes;
- vi) Garantizar un adecuado proceso de sometimiento y reinserción de personas vinculadas a las Organizaciones y Conductas objeto del Decreto-Ley 154 de 2017;
- vii) Realizar los ajustes normativos necesarios para que ninguna legislación colombiana sea promotora o facilite la labor de estos grupos;
- viii) Articular y armonizar las políticas existentes en torno al desmantelamiento, para garantizar su ejecución, bajo los principios de concurrencia y complementariedad que subyacen al ejercicio de la administración pública;
- ix) Lograr garantías efectivas para el ejercicio de los derechos políticos y económicos por parte de las comunidades, liderazgos y la sociedad colombiana en general, así como el goce efectivo de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición.

Los anteriores objetivos suponen para la CNGS el reto de proponer la creación de estrategias de articulación y reformas que conduzcan a una reestructuración y reorganización de la política de desmantelamiento y garantías de protección existente. De igual forma, la creación y articulación de planes y programas contemplados para el funcionamiento del conjunto del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política y la apertura al dialogo efectivo entre Estado y la sociedad civil.

Finalmente, la propuesta de la sociedad civil les da un valor fundamental a los derechos a la verdad, reparación, justicia y garantías de no repetición de las víctimas mediante el rediseño de los instrumentos de sometimiento a la justicia y reinserción. Asimismo, propone la necesidad de crear herramientas de seguimiento y evaluación, que no han sido contempladas en otras políticas, y que no permiten hacer el control y veeduría ciudadana necesaria para asegurar la implementación efectiva del Acuerdo y de una política pública de desmantelamiento.

# Recomendaciones

11



1. La política pública de desmantelamiento de las organizaciones o conductas criminales incluyendo las organizaciones sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo; debe ser entendida más allá de una política criminal circunscrita a la mera creación de tipos penales o de estrategias de desmovilización individual o colectiva, sino que debe ser la estructuración de planes de articulación y estrategias de implementación de las herramientas en materia de garantías de seguridad según el espíritu del Acuerdo Final de Paz.
2. Para ello es vital que el Estado colombiano cambie su concepto de seguridad militarista al de seguridad humana, el cual prevé la garantía de todos los derechos que permitan el ejercicio satisfactorio de la defensa de los derechos humanos y la oposición política. Por eso, las estrategias de defensa y seguridad han de superar la preminencia que se da al actuar de la Fuerza Pública, para dar énfasis al control territorial de carácter civil.
3. El desarrollo de la política pública de desmantelamiento requiere de la participación efectiva y adecuada de la sociedad civil, por lo cual se requiere de la convocatoria idónea de la CNGS que implique la presentación de propuestas y perspectivas desde una posición igualitaria, de suerte que no se discuta sobre una u otra perspectiva implantada, sino que se genere un diálogo e intercambio equitativo de dichas perspectivas.
4. La CNGS debe ser entendida como una instancia autónoma y deliberativa con la facultad de crear, supervisar y hacer seguimiento a una nueva política pública de desmantelamiento, de suerte que no ésta en su naturaleza el servir de entidad articuladora de programas y políticas previas que no poseen el enfoque de seguridad humana brindado por el Acuerdo Final de Paz.
5. El Estado colombiano en conjunto con la sociedad civil deben dar un debate amplio acerca de la caracterización de las organizaciones armadas objeto del Decreto Ley 154 de 2017 incluyendo las organizaciones sucesoras del paramilitarismo a partir de unos mínimos conceptuales que reconozcan la histórica participación que ha tenido el Estado en el origen y mantenimiento de éstos grupos, así como los vínculos y alianzas con las economías legales y poderes políticos que han sustentado su actuar.
6. La política pública de desmantelamiento debe partir desde los enfoques diferenciales y de género que han sido igualmente olvidados en los distintos instrumentos de sometimiento y que no han observado, por tanto, las formas diferenciadas en que el conflicto armado ha afectado a diversos grupos e identidades. Así, debe construir estrategias en articulación con las plataformas de derechos humanos y de mujeres que brinden respuestas satisfactorias de tales agresiones diferenciadas.
7. El derrotero de la política pública de desmantelamiento debe ser el asegurar la paz territorial concebida en el Acuerdo Final de Paz superar las condiciones generadoras del conflicto armado a través del fortalecimiento de la presencia estatal de corte civil en los territorios en coordinación y armonía con los planes de vida particulares de las comunidades a través de mecanismos de planeación conjunta y de desarrollo que tengan como base la movilización de la sociedad civil para el cimiento y despliegue de programas y planes estatales

# Referencias

12



ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA. Noviembre de 2016.

CENTRO DE ESTUDIOS DERECHO, JUSTICIA Y SOCIEDAD (DEJUSTICIA). ¿Justicia transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia. Dejusticia, 2006.

CENTRO DE MEMORIA HISTÓRICA. Justicia y Paz. Los silencios y los olvidos de la verdad. CMH, 2012.

CENTRO DE MEMORIA HISTÓRICA. Justicia y Paz. Los silencios y los olvidos de la verdad. CMH, 2012.

Centro Nacional de Memoria Histórica, Desmovilización y reintegración paramilitar, CNMH, 2015.

CINEP. En deuda con la humanidad. Paramilitarismo de Estado en Colombia 1988 – 2003. Banco de Datos Cinep, 2005.

Comisión Colombiana de Juristas, Organizaciones Sucesoras del Paramilitarismo, lecciones para aprender del eterno retorno a la guerra, 2018.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LAS DEFENSORAS Y DEFENSORES DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS AMÉRICA. OEA/Ser.L/V/II.124. Doc. 5 rev.1, 2006, párr. 34. Disponible en <https://bit.ly/2VKAiAj>

CORTE CONSTITUCIONAL. Expediente No. D-1602, Actor: Alirio Uribe Muñoz y otros, MP: Jorge Arango Mejía y Alejandro Martínez Caballero.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-013 de 2018. M.P. ALBERTO ROJAS RÍOS.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-224 de 2017. Magistrado Ponente: ALBERTO ROJAS RÍOS.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-360 de 2017.M.P. LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ y ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO.

Corte IDH. Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014, párr. 142.

Corte IDH. Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010, párr. 118.

Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de julio de 1988, párr. 174.

Corte Suprema de Justicia Sala Plena. Sentencia número 22. 25 de mayo de 1989. Acción de inexequibilidad contra el Decreto 3398 de 1965. Ver: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30012374>

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala Plena, Sentencia del 12 de abril de 1967, En: Gaceta Judicial, tomos CXX-CXXI-CXXII-CXXIII, Bogotá, Imprenta Nacional, 1982, páginas 66-70.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. ALERTA TEMPRANA N° 018-2020, DE INMINENCIA, debido a la situación de riesgo que afrontan los territorios con presencia y accionar de actores armados no estatales y grupos armados de delincuencia organizada por cuenta de los efectos y las medidas adoptadas para afrontar la emergencia sanitaria derivada por la pandemia COVID-19

EL ESPECTADOR. “Estamos dispuestos a suspender todas las actividades ilegales”: máximo líder del clan del Golfo”, 5 de septiembre de 2017. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/estamos-dispuestos-suspender-todas-las-actividades-ilegales-maximo-lider-del-clan-del-golfo-articulo-711680>

EL ESPECTADOR. En el decreto para el sometimiento de grupos armados las víctimas no existen. 08 de junio de 2020. Disponible en: <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/sometimiento-de-grupos-armados-organizados-y-las-victimas/>

EL TIEMPO. Compulsas contra terceros, la gran deuda del proceso de Justicia y Paz. 25 de julio de 2020. Ver: <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/balance-de-las-compulsas-de-copias-e-investigaciones-contra-terceros-en-justicia-y-paz-522200>

EL TIEMPO. Desafío de la comisión de notables. 27 de mayo de 2001. Ver: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-422196>

EL ESPECTADOR. “Capturan a líderes sociales acusados de apoyar redes del ELN”, 22 de marzo de 2017. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/capturan-lideres-sociales-acusados-de-apoyar-redes-del-eln-articulo-685793>; el caso de las 33 personas detenidas, entre ellas 5 defensoras de derechos humanos, en el Suroccidente colombiano el 20 de abril de 2018

FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ (FIP). Crimen organizado y saboteadores armados en tiempos de transición. Serie Informes No. 27 / Julio 2017.

FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ (FIP). Trayectorias y dinámicas territoriales de las disidencias de las FARC, 2017.

GALLÓN, Gustavo. Ed., Anotaciones sobre la ley de “justicia y paz” Una mirada desde los derechos de las víctimas. Comisión Colombiana de Juristas, 2007.

GIRALDO, Javier. El Paramilitarismo: una criminal política de Estado que devora el país. Boletín Justicia y Paz, segundo trimestre 1995. Disponible en: <https://www.javiergiraldogroup.org/spip.php?article76>

HENAO, Diana. Bandolerismo rural en el Bajo Cauca, Magdalena Medio y el Nordeste antioqueño (Colombia), 1953-1958. 2015, vol.7, n.14 pp.285-319. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.15446/historelo.v7n14.48708>, p. 320

Human Rights Watch, Herederos de los Paramilitares. La Nueva Cara de la Violencia en Colombia, 2010.

EL ESPECTADOR. El nacimiento de los Urabeños, según “Don Mario”. 01 de febrero de 016. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/el-nacimiento-de-los-urabenos-segun-don-mario-articulo-614132>

INDEPAZ. Narcoparamilitares: reconfiguración ilegal en los territorios 2018. INDEPAZ, 2018.

INDEPAZ. INFORME SOBRE PRESENCIA DE GRUPOS ARMADOS EN COLOMBIA. Actualización 2018-2 y 2019. INDEPAZ, 2020.

INDEPAZ. Conflictos armados focalizados 2017-2018., 2018, p. 7. Disponible en: <https://bit.ly/2DJnoAR>

INDEPAZ. XIII INFORME SOBRE PRESENCIA DE GRUPOS NARCOPARAMILITARES. PRIMER SEMESTRE 2017.

CINEP. Informe del Banco de Datos de Cinep-PPP, “El paramilitarismo sí existe: Informe de la situación de derechos humanos en Colombia durante 2016”. CINEP, 2017.

INSIGHT CRIME. Los Urabeños, julio 29 de 2020. En <https://bit.ly/3g9VKtz>

JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ. Auto AI-008-2020. M.P. Reinere de los Ángeles Jaramillo Chaverra.

TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE MEDELLÍN, Sala de Justicia y Paz, Sentencia del 9 de diciembre de 2014, Magistrado Ponente: Rubén Darío Pinilla Cogollo (Radicado 110016000253-2006-82611).

MCDERMOTT, Jeremy. Élités y crimen organizado en Colombia: ‘Don Berna’. En InSight Crime, 6 de agosto de 2019. Disponible en: <https://es.insightcrime.org/investigaciones/colombia-elites-crimen-organizado-don-berna/>

MINISTERIO DEL INTERIOR. Guía metodológica para la elaboración, implementación y seguimiento de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana, p. 7.

OACNUDH, Informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Oficina en Colombia, al 54 período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/1998/16 9 de marzo de 1998, E/CN.4/1998/16.

ONU. Declaración sobre los defensores de derechos humanos. Resolución A/RES/53/144 de la Asamblea General de la ONU. Disponible en <https://bit.ly/2Lh5I1q>

Organización de las Naciones Unidas. Resolución 66/290 “Seguimiento del párrafo 143, relativo a la seguridad humana, del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005”. Aprobada por la Asamblea General el 10 de septiembre de 2012. Disponible en <https://undocs.org/es/A/RES/66/290>

Organización de las Naciones Unidas. Seguimiento de la resolución 64/291 de la Asamblea General sobre seguridad humana. Informe del Secretario General del 5 de abril de 2012. Disponible en <https://undocs.org/es/A/66/763>

Organización de los Estados Americanos, “Octavo Informe Trimestral del Secretario General al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia”, 14 de febrero de 2007, <https://www.mapp-oea.org/wp-content/uploads/2018/02/VIII-Informe-Trimestral-MAPPOEA.pdf>

PRIETO, Carlos. Las Bacrim y el crimen organizado en Colombia. FES Seguridad, 2013. Disponible en <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/09714.pdf>

United Nations Development Program (UNDP). Human Development Report 1994. Oxford University Press. New York, 1994. Disponible en <https://bit.ly/1bnKsJR>

# Análisis crítico de la propuesta del Gobierno Nacional

13



La propuesta de lineamientos de política pública del Gobierno Nacional para el desmantelamiento de las organizaciones criminales parte de la noción prevalente de la Política de Seguridad y Defensa (PDS) que desconoce el concepto de seguridad humana instituida en el Acuerdo Final de Paz limitando sus alcances y promoviendo una visión estrictamente de sometimiento penal y de tratamiento policial y militar. Lo anterior se evidencia, en primer lugar, en la justificación normativa y jurisprudencial que realiza una reconstrucción de la naturaleza y funciones de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) circunscribiéndola únicamente a (i) la creación de una política criminal de carácter estrictamente penal, de sometimiento y reinserción y (ii) a la articulación de las normativas y programas ya existentes en cuanto a seguridad y defensa. Así y como se verá en las líneas de acción y estrategias, la CNGS pierde su carácter de instancia articuladora y coordinadora del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) y de espacio de promoción e implementación articulada de los diferentes programas definidos en el Acuerdo Final de Paz, los cuales en conjunto con el prenombrado SISEP no son mencionados más que discursivamente, sin que se observe el papel central que la Comisión posee en su configuración y avance.

En segundo lugar, adopta una visión restrictiva de desmantelamiento, entendiéndolo, como se mencionó, únicamente en las esferas del tratamiento penal, el sometimiento y los procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR), recurriendo a las mismas estrategias que históricamente el Estado colombiano ha empleado en el actuar en contra de las organizaciones criminales. Estas mismas estrategias han sido empleadas sin éxito al no establecer herramientas comprensivas de las estructuras y formas de actuar de las organizaciones armadas y que han permitido, por tanto, su rearme y reconfiguración al optar por estrategias de sometimiento individual que no posibilitan la visión de tales estructuras o sometimientos colectivos sin un análisis de las organizaciones y que originaron, en el caso de la Ley 975 de 2005, que no se tuviera certeza acerca de la magnitud de la organización, el número de sus integrantes y sus formas de actuación. Al igual que en las normativas tradicionales, y a partir del criticado concepto de Grupos Armados Organizados (GAO) y Grupos Delictivos Organizados (GDO), no considera herramientas para develar la participación estatal, política y de economías legales en el funcionamiento de estas organizaciones criminales y que se han configurado –como se observó en el caso de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)- como elementos promotores de su actuar.

En tercer lugar, parte de una lectura restringida en materia de garantías de seguridad como marco normativo aplicable y articular en el seno de la CNGS. En efecto, la propuesta del Gobierno Nacional sólo analiza (i) la Política de Seguridad y Defensa, (ii) el Plan de Acción Oportuna de Prevención Y Protección para los Defensores/As de Derechos Humanos, Líderes Sociales Y Comunales (PAO), (iii) la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana, (iv) la Política de Protección Integral y Garan-

tías para Líderes y Lideresas Sociales, Comunales, Periodistas y Defensores de los Derechos Humanos y (iv) “La Política Criminal, dirigida por el Ministerio de Justicia”. Estas políticas y normativas nombradas poseen diversas problemáticas en cuanto (i) la participación efectiva de la sociedad civil, en tanto la mayoría de dichas políticas son inconsultas y no cuentan con mecanismos de interlocución adecuados; (ii) una visión estrictamente militarizada, (iii) la falta de reconocimiento de la normativa derivada del Acuerdo Final de Paz, (iv) su carácter difuso y creador de instancias con competencias duplicadas y (v) carecen de enfoque de derechos humanos y de seguridad humana. Por ello y en este marco, la propuesta del Gobierno Nacional establece los actores, ejes, líneas de acción y enfoques estratégicos de la política pública, que, en consecuencia, serán limitados y desconocedores de la participación de la sociedad civil y de la implementación integral y de buena fe del Acuerdo Final de Paz.

La propuesta se basa en tres ejes estratégicos: (i) unificación y coordinación de la acción estatal, (ii) articulación con integrantes de la CNGS y otras políticas de Estado y (iii) comunicación y divulgación de acciones. El primer eje estratégico tiene como primera línea de acción “Unificar la estrategia de desmantelamiento a nivel Nacional, Departamental y Municipal por parte de las autoridades e instancias judiciales, investigativas, operativas y operacionales del Estado colombiano, contra grupos armados organizados (GAO)” que se compone de 9 acciones concretas dirigidas en general a verificar la implementación de herramientas de sometimiento ya existentes y realizar una política criminal de sometimiento (DDR). La segunda línea de acción pretende “Coordinar con las autoridades Departamentales y Municipales, la generación sesiones temáticas y territoriales para hacer seguimiento a manifestaciones criminales” posee tres líneas de acción dirigidas especialmente la construcción de contextos y a la realización de sesiones territoriales para ello. La tercera línea de acción busca “Formular recomendaciones que permitan alertar los factores de riesgo relacionados con posibles vínculos entre agentes del Estado y organizaciones criminales” a través de requerir, instar y remitir a las entidades competentes las quejas o denuncias de éstos hechos.

El segundo eje estratégico posee como primera línea de acción “Generar espacios de seguimiento, articulación y coordinación institucional entre autoridades integrantes de la Comisión” a través de tres actividades dirigidas a solicitar información de las entidades públicas por parte de la CNGS en cuanto al avance del desmantelamiento de las organizaciones criminales objeto del Decreto Ley 154 de 2017. Su segunda línea de acción tiene como objetivo articular las políticas públicas ya existentes y pre nombradas a través de reuniones con los representantes de dichas políticas y la generación de recomendaciones. La tercera línea de acción busca identificar “las fuentes de financiación y patrones de actividad criminal de las organizaciones” a través de cuatro acciones que se concentran en la formulación de recomendaciones a las autoridades presentes en la Comisión y representantes de las políticas ya existentes. Su cuarta línea de acción tiene como finalidad hacer seguimiento a la respuesta de la CIPRAT frente a las Alertas Tempranas remitiéndose (otra vez) a las autoridades competentes. Su quinta línea de acción se dirige a “coordinar con las autoridades espacios de articulación para el diseño y seguimiento de un mecanismo institucional

de presentación voluntaria con fines de sometimiento a la justicia y reinserción a la vida civil” que serán los ya instituidos por el Gobierno Nacional en la Ley 1908 de 2018 y el Decreto 965 de 2020. Finalmente, su sexta línea de acción tendrá como propósito “hacer seguimiento a los mecanismos para la revisión de antecedentes de los servidores/as públicos” a través únicamente de revisar informes y generar algunas recomendaciones.

Su último eje estratégico posee dos líneas de acción dirigidas a “mejorar la percepción de la ciudadanía sobre la actividad institucional” a través de boletines informativos y rendición de cuentas. Finalmente, la propuesta realiza una apuesta de estructura y funcionamiento de la CNGS que introduce figuras extrañas a su naturaleza según el Decreto Ley 154 que la crea y rige. Esto a través de la institución de sesiones ampliadas, territoriales y de sus comités técnicos –que como se ha dicho en otras oportunidades- desdibujan la forma de funcionamiento de la CNGS, le quita poder decisorio y desconoce la participación adecuada de sus integrantes. Adicionalmente, realiza dicha propuesta de funcionamiento y estructura desconociendo las discusiones acerca del reglamento que se han realizado al interior de la CNGS y establece unilateralmente la forma en que se realizará el trabajo de la instancia sin hacer mención a las propuestas y críticas de la sociedad civil.

Como puede observarse, pese al papel central que el Acuerdo Final de Paz le otorgó a la CNGS, la propuesta de lineamientos de política pública del Gobierno nacional la despoja de su deber de creación de una política pública que vaya más allá de lo criminal y la sujeta a la discusión limitada de las políticas ya existentes y a la articulación con los(as) representantes de las mismas, de manera que no se trata su articulación con todo el SISEP, ni funge realmente como creadora de ninguna política pública, pues se transforma en una especie de instancia en la que sólo se discute lo que ya existe y se formulan algunas recomendaciones. Así, la CNGS es realmente un cascarón vacío que permitirá impulsar el plan de sometimiento y reinserción del Gobierno Nacional buscando brindar legitimidad a través de la supuesta participación de la sociedad civil y la implementación del Acuerdo que será realmente aparente al no contemplar medidas en el marco de la comprensión de seguridad humana.

Esta propuesta de lineamientos de política pública para el desmantelamiento de las organizaciones sucesoras del paramilitarismo, sus redes de apoyo y la desestructuración de organizaciones y conductas criminales que atentan contra el liderazgo social, la defensa de los derechos humanos y la construcción de la paz es presentada por las personas delegadas de la sociedad civil ante la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad. Para su elaboración se tuvo en cuenta un análisis histórico, social y normativo acerca del surgimiento, apoyo, mantenimiento y persistencia del actuar de los grupos armados denominados sucesores del paramilitarismo en Colombia.

Su perspectiva nace de reconocer que los grupos paramilitares y sus organizaciones sucesoras, han permanecido en el tiempo como consecuencia de la estructuración de un sistema normativo y político que brindó legalidad y legitimidad a las expresiones armadas paralelas al Estado y que, simultáneamente cuando ha tratado de erradicar su aparición y desarrollo, no ha sido eficaz.



Desarrollado por:



Financiado por:



ISBN: 978-958-52845-3-1

