



**INTERVENCION DE LA FUERZA PÚBLICA EN OPERACIONES CONTRA LOS  
NUEVOS GRUPOS ARMADOS ORGANIZADOS (GAO) - ANTES BACRIM**

**ANÁLISIS DE LA DIRECTIVA MINISTERIAL PERMANENTE 015 DEL 2016**

Olga Jeannette Medina Páez.

Mayo 2016.

Universidad Militar Nueva Granada.

Facultad de Derecho.

Especialización en Derechos Humanos y Defensa ante Sistemas Internacionales de Protección.

Copyright © 2016 por Olga Jeannette Medina Páez. Todos los derechos reservados.



## **Resumen**

El establecimiento de Políticas Públicas orientadas a la protección y garantía de los Derechos Humanos de los ciudadanos Colombianos debe ser una prerrogativa del actual Gobierno. La criminalidad organizada constituye actualmente una de las principales amenazas a la seguridad ciudadana y uno de los principales retos en materia de construcción de paz.

Con el fin de contrarrestar las acciones de las organizaciones criminales, el Ministerio de Defensa Nacional ha venido diseñando e implementando estrategias de investigación y de lucha. Recientemente el Ministerio de Defensa desarrolló una estrategia para enfrentar a los Grupos Armados Organizados (GAO) que implica un cambio en los conceptos y en la caracterización de las organizaciones criminales objeto de la política de lucha contra la criminalidad.

A partir de ahora se habla de Grupos Armados Organizados (GAO) que representa una amenaza a la seguridad del Estado. De este modo, la estrategia contenida en la Directiva Ministerial Permanente 015 de 2016 dota a las Fuerzas Armadas de una autonomía que le permite combatir a los GAO a la luz de las normas del DIH.

Este cambio en las definiciones corresponde a un aumento en la capacidad de impacto de estos grupos armados organizados, lo cual justifica la intervención de las Fuerzas Armadas para contrarrestarlos participando en situaciones de seguridad pública y ciudadana. Intervención que carece de lineamientos claros y de garantías judiciales.

## **Prefacio**

La criminalidad asociada a las dinámicas del narcotráfico en Colombia no es reciente. Basta con recordar la época del Cartel de Medellín y la intensa lucha que éste tuvo en contra del Estado con el fin de conservar su poderío social, económico y político. Desde entonces, la amenaza criminal ha tomado la forma de carteles de la droga, de organizaciones criminales, de organizaciones delincuenciales integradas al narcotráfico, de combos, y más recientemente de bandas criminales emergentes. Éstas últimas, también llamadas Bacrim, surgieron como resultado del proceso de desmovilización de las AUC que se llevó a cabo durante el gobierno del Dr. Álvaro Uribe durante el año 2004; el cual estuvo respaldado por la Ley 975 de 2005 (Ley de Justicia y Paz) y se extendió hasta finales del año 2006.

La presentación de las Bacrim varía dependiendo del contexto y la zona de influencia pero el fin siempre ha sido el mismo: la producción de cocaína, el control de las rutas de transporte y, en los últimos años, actividades diversas como la minería ilegal, el secuestro y la extorsión. Diferentes estrategias de lucha contra este tipo de criminalidad han sido implementadas pero los resultados no han sido los mejores y, por el contrario, las cifras de la violencia siguen aumentando. El poder que la ilegalidad proporciona a estas estructuras criminales es muy grande y las consecuencias las vemos a diario en los medios de comunicación. Este aumento en la violencia ha obligado al Ministerio de Defensa Nacional a plantear un cambio en la Política de lucha contra la criminalidad.

De este modo, en aras de garantizar la seguridad ciudadana, el Ministerio de Defensa a través de la Directiva 015 de 2016 otorga la posibilidad a las Fuerzas Armadas de hacer parte en esta labor. La nueva estrategia de lucha basa sus lineamientos en una redefinición de lo que se entiende por organización criminal. A partir de ahora, el Gobierno cataloga a ciertas Bacrim como Grupos Armados Organizados (GAO) y, dado que su estructura se ajusta a lo que se entiende en Derecho Internacional Humanitario (DIH) como una amenaza a la seguridad del Estado, dota a las Fuerzas Armadas de una autonomía que le permite combatir a estos GAO a la luz de las normas del DIH sin otorgarles un estatus político.

Al respecto, el pasado 5 de mayo el Ministro de Defensa, Dr. Luis Carlos Villegas, anunció al país que, a través de la Directiva 015 de 2016, se da vía libre para combatir a los GAO con toda la fuerza letal del Ejército Nacional; a quien por mandato constitucional le estaba vetada esta actividad en tanto que su misión es la salvaguarda del territorio nacional, la soberanía y orden constitucional. Cabe preguntarse hasta qué punto es pertinente la participación de las Fuerzas Armadas en funciones de naturaleza policial? Qué riesgos conlleva este tipo de actuación para los ciudadanos? Y con respecto a la seguridad jurídica de los Militares, es suficiente una directiva del Ministerio de Defensa para blindar sus actuaciones de futuras acciones judiciales que invoquen una violación de Derechos en su contra?

Con el fin de responder a estos interrogantes, el presente documento tiene como finalidad analizar la pertinencia de la Directiva 015 de 2016; entendida esta como la base jurídica que justifica el inicio de la lucha directa entre las Fuerzas Armadas de Colombia y la criminalidad organizada. Para esto, en una primera parte se hará una caracterización del fenómeno de las

Bacrim en Colombia, En una segunda parte, se hablará de la redefinición del fenómeno de las Bacrim y del surgimiento de los GAO y, finalmente, se expondrán las implicaciones de la Directiva en cuanto a la Militarización de la Función Policial, la seguridad pública y ciudadana y la seguridad jurídica de los militares en caso de uso de la fuerza en los términos que establece la Directiva.

## **Tabla de Contenidos**

### **Capítulo 1**

#### **EL FENÓMENO DE LAS BANDAS CRIMINALES (BACRIM) EN COLOMBIA**

##### **Qué nos dice el contexto?**

1. Escenario que dio lugar al surgimiento de las Bacrim en Colombia
2. Dificultad en la caracterización e identificación de las Bacrim
3. Política de lucha contra las Bacrim: Directiva Ministerial Permanente 014 de 2011

### **Capítulo 2**

#### **EL SURGIMIENTO DE LOS GRUPOS ARMADOS ORGANIZADOS (GAO)**

##### **Qué nos dice el concepto?**

1. Justificación del Gobierno Colombiano frente al cambio en la política
2. Nuevas definiciones: Grupo Armado Organizado y Grupo Delictivo Organizado
3. Inconsistencias de la Directiva 015 de 2016

### **Capítulo 3**

#### **INTERVENCIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN CUESTIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA Y CIUDADANA**

1. Implicaciones en cuanto a la Militarización de la Función Policial
2. Implicaciones en materia de Seguridad pública y ciudadana
3. Implicaciones en materia de Seguridad jurídica de los militares

## Capítulo 1

### EL FENÓMENO DE LAS BANDAS CRIMINALES (BACRIM) EN COLOMBIA

#### Qué nos dice el contexto?

#### 1. Escenario que dio lugar al surgimiento de las Bacrim en Colombia

Colombia es un país que desde hace aproximadamente 60 años comenzó a verse inmerso en las dinámicas del narcotráfico y el crimen organizado. En la década de los sesenta conoció la bonanza marimbera y, posteriormente, hacia la década de los ochenta vio el nacimiento del emporio criminal del Cartel de Medellín, de Cali, de la Costa y del Norte del Valle. (Bedoya, 24 de noviembre de 2013). Carentes de una ideología política, estas empresas criminales incursionaron en el mundo de la criminalidad organizada con el objetivo de obtener el control de la producción y el transporte de la cocaína.

Con la muerte de Pablo Escobar “la estructura del cartel que fundó, que controlaba todos y cada uno de los eslabones del tráfico de narcóticos, desde la producción hasta la venta al por menor” (McDermott, 2013) también murió. Pero esto no significó una victoria para el Estado colombiano, pues lo que vino de aquí en adelante fue una guerra sucia entre los mismos integrantes del Cartel por el control del negocio. “El Patrón” estaba muerto pero la cocaína seguía teniendo una alta demanda y seguía siendo un negocio lucrativo.

Hacia el año 2000 el entonces despiadado y poderoso narcotraficante Wilber Varela, alias ‘Jabón’, se trenzó en una sangrienta lucha con sus antiguos socios por el control del Cañón



de las Garrapatas y la zona de influencia del Norte del Valle del Cauca. Para enfrentar la guerra, principalmente con Diego León Montoya, alias 'Don Diego', su más encarnizado enemigo, decidió fortalecer su brazo armado y le hizo el encargo a Diego Pérez Henao, alias 'Diego Rastrojo'. De ahí nace la banda criminal que toma el alias de su máximo cabecilla, y comienza un enfrentamiento con 'Los Machos', (...). (Matiz, 30 de mayo de 2009)

Estas nuevas organizaciones criminales respondían a las mismas características de sus antecesoras. No obstante, tenían un portafolio criminal mucho más amplio que abarcaba actividades como la extorsión, la minería ilegal de oro, los juegos de azar y el microtráfico, traficando marihuana e incluso drogas sintéticas, así como cocaína y sus derivados (McDermott, 2013).

A partir del 2006, apareció un elemento en la escena que conllevó a una transformación de la criminalidad organizada en Colombia; el Gobierno colombiano dio inicio al proceso de desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). A partir de este momento, “las autoridades iniciaron el monitoreo de las acciones de grupos que eran considerados o bien reductos de los grupos desmovilizados, o estructuras armadas que nunca se desmovilizaron (...) o grupos de desmovilizados que se habían rearmado como nuevos grupos, (...) (Prieto, 2013, p:1)

Nació entonces una nueva generación de organizaciones criminales que recogió a los antiguos jefes de los carteles, a los reincidentes de grupos paramilitares e incluso a miembros de la

delincuencia común. Estas nuevas organizaciones generaron confusión en las autoridades nacionales en cuanto a su naturaleza y a las estrategias que debían utilizarse para combatirlos.

El rearme fue tan notorio que la Policía Nacional las calificó de “bandas criminales emergentes”, nombre que acuñó el término Bacrim para referirse a las nacientes estructuras armadas ilegales. Para profundizar en el tema y combatirlos se conformó en 2006, bajo la responsabilidad de la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural de la Policía Nacional, una oficina de coordinación interinstitucional e información que pretendía articular los procesos de inteligencia, operativos y de confrontación contra estas organizaciones ilegales. (Restrepo, 2015, p: 5)

En la prensa surgieron nombres como ‘Héroes de Castaño’, ‘Los Traquetos’, ‘Águilas Negras’, ‘Los Rastrojos’, ‘Autodefensas Gaitanistas de Colombia’ (AGC) y ‘Los Paisas’. Todos ellos con injerencia en diversas regiones del departamento de Antioquia, sobre todo en aquellas zonas estratégicas rentables para ellos en actividades como tráfico de drogas en toda su cadena, minería, madera y comercio, fundamentalmente. (Restrepo, 2015, p: 5)

Estas Bacrim, aún cuando contengan reincidentes de los grupos paramilitares, son organizaciones criminales en todo el sentido de la palabra y por tanto, es necesario hacer la distinción entre estas organizaciones y los grupos paramilitares. Al igual que los antiguos carteles de la droga y sus sucesores, las Bacrim no cuentan con una plataforma política ni ideológica, no tienen un razón contra-insurgente y basan su negocio en actividades ilegales de carácter lucrativo.

Son estructuras significativamente armadas, que desarrollan actividades tanto de control de grandes negocios ilícitos como de depredación subsidiaria de los mismos, y que con frecuencia emplean la violencia como mecanismo de disciplinamiento interno, de delimitación de áreas de influencia específicas y de coacción e intimidación unilateral sobre terceros a fin de mantener las condiciones de operación requeridas por sus actividades. (Cfr. La valoración de potenciales que en el caso asiático hace Chalk, 2009). (Torrijos R, 2010, P: 131)

Así mismo, la Policía Nacional empezó a hacer seguimiento a unas nuevas estructuras delincuenciales que trabajaban al servicio de las Bacrim: las Organizaciones delincuenciales integradas al narcotráfico (ODIN) y los llamados Combos<sup>1</sup>. éstas tienen como principal objetivo obtener ganancias del narcotráfico y sustraer rentas de una gran variedad de actividades ilícitas. Gracias a estas estructuras micro-delincuenciales, las Bacrim expandieron el negocio de los narcóticos en la mayoría de las ciudades de Colombia. Esta expansión trajo de la mano homicidios, masacres, secuestros, extorsiones, entre otros delitos. Para el año 2012 la cifra de la violencia en Colombia atribuida al accionar de estos grupos era inmensa, especialmente en puertos como Buenaventura (Valle del Cauca).

**1** “Desde la captura de Ericson Vargas alias 'Sebastián' se ha hablado de que su posible reemplazo en la jefatura de la 'oficina de Envigado estaría en alguno de esos nombres -y el de alias 'Leo', jefe de 'los Urabeños'- pero las autoridades no creen que ninguno de ellos se arriesgue a tal posición. De hecho, el general Yesid Vásquez, comandante de la Policía del Área Metropolitana, cree que los líderes de esos grupos están pensando más en mantener sus emporios delincuenciales en los territorios donde tienen influencia, que en querer escalar dentro de la histórica oficina. "Como ya no les llega un flujo de dinero proveniente de la oficina deben ser autosuficientes: salvaguardar lo que tienen", explicó el alto oficial. Esto quiere decir que los jefes de las 19 Organizaciones Delincuenciales Integradas al Narcotráfico (Odin) y los 119 combos delincuenciales del área metropolitana preferirán incrementar las extorsiones y posicionar el microtráfico en sus zonas de influencia.” (Redacción Medellín, 1 de noviembre de 2012)

## 2. Dificultad en la caracterización e identificación de las Bacrim

El Gobierno colombiano encontró muchas limitaciones en la comprensión del fenómeno de las Bacrim y con el fin de contrarrestar las cifras de la violencia, diseñó estrategias para identificar y atacar dichas estructuras. Era una tarea urgente y debía ser cuidadoso pues aún cuando se tratara de las mismas organizaciones criminales que había combatido en el pasado en cabeza de la Policía Nacional, esta vez habían integrado a su *modus operandi técnicas* de combate propias de estructuras paramilitares.

Las Bacrim habían integrado en su estructura todos los elementos que el contexto colombiano les proporcionó para ganar poder y control en la ilegalidad. El más peligroso de ellos fue la asimilación de las técnicas de lucha propias del conflicto armado colombiano. El Gobierno se encontró frente a una amenaza a la seguridad ciudadana que se movía con facilidad entre un contexto puramente criminal y un contexto de conflicto armado interno. Situación que limitó sus posibilidades en materia de lucha y de definición del marco legal aplicable para el tratamiento jurídico de dicho fenómeno.

De acuerdo con la Fundación Arco Iris, la caracterización de las Bacrim existentes a mediados del año 2010 implicaba necesariamente una división en relación con las actividades que llevan a cabo y que posibilitan la tipificación de los delitos cometidos por éstas. En un primer grupo encontramos las Bacrim dedicadas exclusivamente al narcotráfico las cuales “representarían entre el 18 y el 20 por ciento del total de las Bacrim. (...) Son grupos que van de las 40 o 50 personas hasta más de 500 personas (...) En muchos casos hacen sicariato y tienen control

territorial, aunque no tienen jefes identificables y están muy descentralizados según la división territorial donde se dedican al narcomenudeo, a transportar mercancías y a cobrar vacunas” (León, 2011).

El segundo grupo, estaba conformado por bandas dedicadas al narcotráfico e involucradas en la minería ilegal. “Constituyen entre el 30 y el 40 por ciento de las bandas criminales, y están en camino de convertirse en grupos armados ilegales. Los Rastrojos (con 2500 miembros), los Erpac (con 1400) y los Paisas (con 800) estarían dentro de esta categoría. Tienen jefes identificables, pero su acción no está centralizada” (León, 2011). El tercer grupo lo constituyen las bandas que tienen una relación más orgánica con militares, políticos y otros factores de poder regional como las Águilas Negras. Estos desplazan gente, matan líderes sociales, combaten a la guerrilla, imponen un orden social y tienen motivaciones más políticas” (León, 2011).

Fueron varios los intentos de los expertos para establecer una caracterización del fenómeno de las Bacrim atendiendo a las particulares del contexto de las zonas donde se movían y a su *modus operandi*. Algunos catalogaron estas bandas como simple delincuencia común y otros les otorgaron características de los grupos armados ilegales actores del conflicto armado. No obstante, el Gobierno siempre fue claro en su posición a la hora de negarles rotundamente un carácter insurgente que les permitiera hacer parte de las dinámicas del conflicto armado colombiano.

Con base en esta decisión, se hizo urgente la definición de unos lineamientos que proporcionaran un marco jurídico para el diseño de una estrategia de lucha contra las Bacrim. Como primera medida, el 1 de julio de 2010 el Gobierno colombiano expidió el Decreto 2374 “por medio del cual se crea la Comisión interinstitucional contra las bandas y redes criminales y se dictan otras disposiciones”, con el fin de hacer una caracterización del fenómeno de las Bacrim. En del Decreto se hizo expresa la identificación de las siguientes Bandas criminales: Los Rastrojos, Los Paisas, Urabá (o Urabeños), Ejército Revolucionario Popular Antiterrorista Colombiano -ERPAC-, Renacer y Los Machos. Estas bandas se describieron como organizaciones que cuentan con un “carácter multi-delictivo, independientes unas de otras, carentes de cualquier tipo de ideología, desplegándose hacia zonas donde convergen las fases de la cadena del narcotráfico, llegando incluso a consolidar alianzas con grupos terroristas (FARC y ELN) y con organizaciones delincuenciales con propósitos criminales” (Decreto 2374 de 2010).

(...) las Bandas Criminales contextualizan dos modalidades criminales dentro de su comportamiento armado y delictivo. Por un lado, los componentes estructurales: están ubicados particularmente en zonas rurales, poseen armas de guerra y evidencian una jerarquía buscando capacidad para custodiar, explotar y disputar zonas estratégicas del narcotráfico y otras modalidades delictivas. Por otro lado, las redes criminales: las cuales, si bien no hacen parte del componente estructural, sí se identifican como miembros de la BACRIM a la que sirven, así simultáneamente pertenezcan a otros grupos delincuenciales, como los denominados "combos" y "oficinas de cobro". Por lo general portan armas cortas, no tienen subordinación y han sido absorbidas o financiadas directamente por la organización mediante una especie de contratación informal para tareas específicas, con el

fin de incidir en la comisión de delitos indeterminados, en particular aquellos que según el artículo 35 de la *Ley 906 de 2004*, son competencia de los jueces especializados, complementando así la actividad criminal a través de rutas y contactos nacionales e internacionales para el tráfico y microtráfico de drogas, armas, municiones y explosivos. (Decreto 2374 de 2010)

Teniendo en cuenta esta descripción, se hizo énfasis en el hecho que las autoridades deben garantizar y proteger los derechos fundamentales de la ciudadanía y procurar la convivencia pacífica “para lo cual resulta prioritario contar con un trabajo coordinado interinstitucionalmente contra las Bandas Criminales que permita la oportuna toma de decisiones por parte de las autoridades correspondientes, dentro del ámbito de sus competencias constitucionales y legales” (Decreto 2374 de 2010).

Se destacó como elemento contextual la presencia de las Bacrim tanto en zonas rurales como urbanas, y la desventaja que esto implica para autoridades competentes (Policía Judicial, los Fiscales, los Jueces, el Ministerio Público y los Defensores Públicos) en materia de disponibilidad y acceso. Para solucionar este tipo de limitaciones, se hizo indispensable “contar con esquemas móviles interinstitucionales, con competencia funcional y territorial en toda la República, que garanticen la coordinación de acciones para la seguridad y la accesibilidad, que permitan una pronta y cumplida administración de justicia” (Decreto 2374 de 2010).

Ahora bien, teniendo en cuenta las características de las Bacrim descritas hasta el momento, resulta interesante revisar los elementos de caracterización que proporcionan las organizaciones

internacionales. En este caso nos encontramos frente a una generación de organizaciones criminales que responden perfectamente a la caracterización hecha por Naciones Unidas en la Convención de Palermo del 2000 contra la delincuencia organizada transnacional. Prieto (2013), retomó los componentes de la definición contenida en dicha Convención para referirse al caso colombiano de la siguiente forma<sup>2</sup>:

Las Bacrim se reconocen públicamente hoy, en un sentido amplio,, como: 1) un fenómeno de crimen organizado representado por 2) organizaciones criminales construidas alrededor del narcotráfico y otras fuentes de financiación (legales e ilegales, como la minería, la microextorsión o el microtráfico), 3) desligadas teóricamente de las lógicas del conflicto armado en términos jurídicos y militares (no aplicación del derecho internacional humanitario), 4) de bajo perfil, urbanas, con estructuras en su mayoría no militares pero con capacidad para administrar territorios y ejercer amplio control social local, 5) con capacidad para hacer alianzas transitorias con grupos guerrilleros en el ámbito nacional y con carteles y redes criminales internacionales, 6) infiltrar instituciones y corromper miembros de la fuerza pública y funcionarios públicos, y 7) responsables de un número significativo de masacres, homicidios, desplazamientos forzados, extorsiones y reclutamiento forzado de menores, entre otros hechos delictivos (Prieto, 2013, p: 3)

El desarrollo en materia de normatividad internacional para la prevención y manejo de la criminalidad organizada en la actualidad es bastante amplio. Sin embargo, no podemos olvidar

2 Grupos estructurados de tres o más personas que existen durante cierto tiempo y actúan concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados por dicha Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material. (Convencion de Palermo 2000)



que el fenómeno de la criminalidad en Colombia representa un caso de estudio particular debido a la concurrencia entre ésta y el conflicto armado interno. Dentro de los estudios más recientes del fenómeno, podemos mencionar aquellos realizados por la Fundación Paz y Reconciliación (2015) el cual nos acerca un poco más a la actualidad y nos proporciona una mayor cantidad de elementos contextuales útiles para la caracterización. Podemos hacer referencia al menos a tres tipos de Bacrim de acuerdo a la diversidad de estructuras.

Las primeras, se caracterizan por tener una organización definida, jerarquizada con mandos de poder visible y especializado, por ejemplo en este grupo encontramos al Clan Úsuga o los urabeños, quienes dentro de su estructura de poder tiene tanto jefes militares como políticos, quienes se encargan de manejar las relaciones de esta banda con otras organizaciones criminales, (...)

Un segundo grupo tiene que ver con las bandas criminales que tienen alcances regionales, se diferencia en las primeras en la medida en que la organización de estas es menos jerarquizada, su operación es en lógica de red y su alcance está anclado a territorios definidos, por ejemplo, en este grupo encontramos bandas como las disidencias del ERPAC: el Bloque Meta y los libertadores del Vichada, en el oriente colombiano. Estas bandas criminales por lo general pactan rutas o servicios con estructuras más grandes como Urabeños o Rastrojos.

El tercer tipo de organización y tal vez las más peligrosas tienen una operatividad local, se caracterizan por tener un portafolio criminal amplio y se han denominado como bandas de “mercenarios”, quienes presentan su servicio al mejor postor. Entre estas organizaciones

encontramos por ejemplo a la “constru” en el Putumayo o “la empresa” en Buenaventura, estas bandas se caracterizan por operar bajo una lógica de subordinación y contratación de otras bandas delincuenciales en los cascos urbano, la oferta criminal de estas bandas tiene una lógica selectiva, es decir, cada vez hacen menor uso de la violencia indiscriminada para generar terror en las comunidades. En este sentido, la operatividad de las estructuras más grandes como el Clan Úsuga, es solo una parte del aparato criminal y operativo que mantienen las bandas criminales. Es importante destacar que en los tres casos, se pueden observar niveles de cooperación o disputa, ya sea por proveer servicios criminales o por ampliar el control de alguna de las zonas. (Ávila, 2015)

Es claro que con el tiempo, las Bacrim se han ido transformando y han ido adaptando su accionar a las particularidades propias del contexto en el que se mueven. Cada vez se hace más evidente su accionar delictivo y criminal el cual pone en riesgo la seguridad ciudadana. Representan una amenaza para los Derechos Humanos (DDHH) y en tanto que estructuras criminales deben ser atacadas en el marco de las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIHD).

### **3. Política de lucha contra las Bacrim: Directiva Ministerial Permanente 014 de 2011**

A pesar de los esfuerzos de la Fuerza Pública por controlar la oleada de violencia y de las estrategias propuestas, la ambigüedad que desde la base caracterizó a las Bacrim jugó en contra

de los resultados. Seguimiento y capturas de las cabezas de los grupos dieron como resultado la proliferación de mandos y centros de operaciones que invisibilizaron por completo el fenómeno.

Con el fin de contrarrestar el incremento de la violencia, en el año 2011 el Ministerio de Defensa creó una estrategia (D6) que comprendía “seis líneas de acción enfocadas en desarticular, dismantelar, denegar, disuadir, direccionar y difundir; y cada una estará apoyada en una estrategia operativa diferente que permita acabar con estas organizaciones y reductos que surjan con el tiempo” (El Espectador, 7 de febrero de 2011). Esta estrategia propuso una acción conjunta entre la Policía y las Fuerzas Armadas, y planteo la creación de Fuerzas de Tarea Conjunta contra las Bacrim. “Estas unidades estarían conformadas por hombres de todas las fuerzas, con experiencia en reconocimiento, francotiradores, armas de acompañamiento, explosivos y demoliciones” (El Espectador, 7 de febrero de 2011).

Seguido a esto, El Ministerio de Defensa emitió la Directiva Permanente Ministerial 014 de 2011, por medio de la cual se adoptaron "Instrucciones para garantizar la implementación de la Estrategia Nacional de Lucha contra las Bandas Criminales de conformidad con las directrices emitidas por el Consejo de Seguridad Nacional". La estrategia de implementación contenida en dicha Directiva daba instrucciones precisas para contrarrestar el actuar delictivo de las Bacrim, autorizando la actuación conjunta y coordinada de la Policía y las Fuerzas Militares.

Los operativos llevados a cabo bajo esta estrategia, debían contar siempre con presencia de la Policía judicial para asegurar el respeto de los Derechos Humanos y la protección de los ciudadanos. Adicionalmente, cabe resaltar que se hacía indispensable en este tipo de

intervenciones preservar la vida del delincuente para someterlo al sistema judicial. La Fuerza Pública debe, previa una labor de inteligencia, capturarlos y a toda costa también respetar los Derechos Humanos de estos personajes (se debe aplicar las reglas contenidas en la Tarjeta azul).

En esta ocasión el Ministerio de Defensa fue contundente al explicar que las Bacrim no eran organizaciones aptas para una posible aplicación del DIH como marco de acción dado que no cumplían con los lineamientos para ser considerados como Grupos Armados Organizados (GAO). En este orden de ideas, la lucha debía circunscribirse en el marco del DIDH y el manejo que se daría a los operativos a efectuar en contra de estas bandas, debían ser acompañados hasta de la Fiscalía General de la Nación ( Unidad Nacional de lucha contra las bandas criminales) y lo inminente era lograr su desarticulación y judicialización.

## **Capítulo 2**

### **REDEFINICIÓN DEL FENÓMENO: LOS GRUPOS ARMADOS ORGANIZADOS**

#### **(GAO)**

#### **Qué nos dice el concepto?**

#### **1. Justificación del Gobierno Colombiano frente al cambio en la Política**

Una de las bandas criminales que más ha registrado acciones violentas por estos días en Colombia es el denominado “Clan Usuga”, conocido antiguamente como “Los Urabenos”. Esta liderado por alias Otoniel “uno de los narcotraficantes más buscados en el mundo y por quien Estados Unidos ofrece recompensa de 5 millones de dólares” (Redacción Judicial, 2016). Este

clan es el titular de acciones como El Plan pistola y paros armados de gran magnitud como el llevado a cabo el 30 de marzo de este año en la región del Urabá (Redacción Judicial, 2016). Adicionalmente, a partir del pasado 5 de mayo, hace parte de los llamados Grupos Armados Organizados (GAO) mencionados por el Ministro de Defensa en la declaración pública con motivo de la expedición de la Directiva Ministerial Permanente 015 de 2016.

Esta Directiva tiene por objetivo “expedir lineamientos de política del Ministerio de Defensa Nacional para enfrentar a los Grupos que se caracterizan como Grupos Armados Organizados (GAO)” (Directiva 015 de 2016). Lo primero que saltó a la luz en los nuevos lineamientos en la política de lucha contra la criminalidad, fue el cambio en la denominación de las estructuras criminales objeto de la misma. A partir de ahora, no se habla de Bandas criminales (Bacrim) sino de Grupos Armados Organizados (GAO) y se autoriza a las Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional a combatirlos autónoma o coordinadamente.

El Ministro de Defensa dijo que es indispensable conocer de manera exhaustiva las capacidades de estos grupos los cuales, en los últimos años, han transformado su estructura y su *modus operandi*. Los GAO han incrementado su nivel de hostilidades y en esa medida se hace indispensable llevar a cabo una labor de inteligencia exhaustiva que permita al Ministerio adaptar su estrategia para enfrentar dichas amenazas (Villegas, 2016, Audio).

(...) En los últimos años han surgido cambios significativos 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. En

efecto, se ha evidenciado que grupos anteriormente denominados como Bandas Criminales (BACRIM), en algunos casos, han alcanzado un nivel de hostilidades y de organización de la estructura armada que cumplen con las características de los GAO (Subrayado fuera del texto) y amerita por ello un nuevo estudio y replanteamiento de la política y estrategia Ministerial para enfrentar dichas amenazas. (Directiva 015 de 2016)

Los lineamientos contenidos en la Directiva indican que las operaciones resultado de este ejercicio de coordinación institucional estarán regidas por las normas de Derecho Internacional y hace expreso el hecho de que ello no implica, *per se*, que se le esté dando un estatus político a ninguno de estos grupos:

(...) Estos grupos carecen de ideología política y la aplicación de la presente directiva no les concede estatus político alguno. (Subrayado fuera del texto) Sin embargo, no por ello, se puede desconocer que su actuación tiene un alcance nacional e internacional, (Subrayado fuera del texto) que a partir de la concertación de sus integrantes, está asociado para la comisión de diferentes delitos con fines económicos y materiales. (Directiva 015 de 2016)

Si nos detenemos en este punto, queda claro que la actuación de los GAO, además de tener un fuerte impacto a nivel nacional, también encaja en lo que internacionalmente se conoce como Crimen Organizado Transaccional. Por consiguiente, la Fuerza Pública, en cumplimiento de sus funciones constitucionales, actuará bajo el marco de las normas internacionales.

4. Adicionalmente, entre los objetivos estratégicos de la Política de Defensa y Seguridad "Todos por un Nuevo País" 2015-018, se encuentra el de combatir las nuevas y tempranas expresiones de delincuencia y delincuencia organizada transnacional que amenacen la seguridad, la tranquilidad ciudadana y el funcionamiento transparente del Estado, usando todas las capacidades de la Fuerza Pública. (Subrayado fuera del texto) (Directiva 015 de 2016)

5. El Ministerio de Defensa Nacional, por medio de esta Directiva busca establecer nuevos lineamientos para lograr un procedimiento adecuado que le permita a la Fuerza Pública cumplir con su misión constitucional, actuar frente a la evolución de la delincuencia organizada y transnacional que afectan la seguridad de los colombianos, así como para garantizar la seguridad jurídica de los miembros de la Fuerza Pública. (Subrayado fuera del texto) Para ello, se ordena desde el más alto nivel ejecutar una estrategia de despliegue que permita el cumplimiento de estas prioridades establecidas por el Sector y esto implica la modificación de instrumentos, como la Directiva Ministerial Permanente 014 de 2011.

6. Por otro lado, es de especial relevancia unificar conceptos respecto de la denominación de las diferentes amenazas que se presentan en el país. Esto de conformidad con las normas internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad y los criterios desarrollados a nivel internacional y nacional por Cortes Internacionales y por la Corte Constitucional. (Subrayado fuera del texto) En consecuencia, reviste la mayor importancia unificar criterios y conceptos desde el Ministerio de Defensa Nacional hacia el interior de la Fuerza Pública y por ello en la presente Directiva se establecen en el capítulo VII las

definiciones que a partir de la fecha regirán para el efecto. (Directiva Permanente 015 de 2016)

Según el Ministro, el objetivo principal de la Directiva es la caracterización de las estructuras criminales que deben ser objeto de la Política. Esto permitirá, posteriormente, realizar operaciones en el marco del DIH para combatir la dicha amenaza. El Consejo Nacional de Seguridad considera que algunas de estas estructuras son de alta peligrosidad y que, por tanto, es necesario hacer la diferenciación entre las actuaciones permitidas cuando el Estado enfrenta a un Grupo Delincuencial Organizado (GDO); al cual se le confiere un menor poder, y a un Grupo Armado Organizado (GAO); al cual se le confiere la máxima peligrosidad en tanto que son grupos uniformados, entrenados, con una estructura jerárquica definida y un nivel de hostilidad alto (Villegas, 2016, Audio).

En el primer caso descrito (GDO) es pertinente la intervención de la Policía Nacional mientras que en el segundo caso (GAO) las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional pueden actuar autónoma o coordinadamente; es decir que los GAO son blancos para los dos y, por consiguiente, “pueden usar la totalidad de las herramientas con las que cuenta el Estado en el marco del DIH” (Villegas, 2016, Audio).

Una vez establecidos los criterios de identificación de los grupos es necesario esperar a la expedición del documento que reglamentará el accionar de la Fuerza Pública. No obstante, de antemano el Ministro en su declaración adelantó que dentro de las acciones permitidas se



encontraran: sorpresa, emboscada, acción preventiva, apoyo aéreo, ametrallamiento antes de una operación, e inclusive apoyo aéreo de bombardeo.

Su declaración concluyó con la salvaguarda de que siempre que se haga uso máximo de la fuerza del Estado para combatir un GAO, se actuará con prudencia respetando la proporcionalidad y con la menor cantidad de riesgo para la población civil. Estas palabras nos lanzan de nuevo a un escenario de DIH. Principios generales básicos del DIH los cuales “representan el mínimo de humanidad aplicable en todo tiempo, lugar y circunstancia y sirven, fundamentalmente, para interpretar las normas aplicables en los conflictos armados” (CICR, 2008). Esto implica que las Fuerzas Armadas no pueden responder los ataques de los GAO con ataques mayores. Veamos que dice el principio<sup>3</sup>:

Se prohíben las armas y los métodos que causen a las personas civiles y a sus bienes daños excesivos con respecto a la ventaja militar concreta y directa prevista. Así, se prohíbe lanzar ataques cuando sea de prever que causarán incidentalmente muertos y heridos entre la población civil, o daños a bienes de carácter civil, o ambas cosas, que serían excesivos en relación con la ventaja militar prevista. (CICR, 2008)

Si el objetivo de la Directiva ministerial es definir los lineamientos de la lucha contra la delincuencia común y la delincuencia organizada transnacional con miras a salvaguardar la seguridad de los ciudadanos, los argumentos del Gobierno parecen ser claros. No obstante, la

3 A saber, existen diez principios básicos del DIH y la mayoría de ellos hacen referencia, desde luego a situaciones de conflicto armado, necesidades de la guerra, combatientes, etc. No obstante, en el caso colombiano de intervención de las Fuerzas Armadas en la lucha contra los GAO solo se invoca uno de ellos.

información resulta bastante ambigua en cuanto a la utilización de las normas internacionales de DIH como base de la definición de la amenaza y de la estrategia a seguir.

## **2. Nuevas definiciones: Grupo Armado Organizado y Grupo Delictivo Organizado**

Una vez expuestos los argumentos que justifican la necesidad de los lineamientos contenidos en la Directiva 015, procedemos a revisar más detalladamente el contenido de las definiciones realizadas que servirán de punto de partida para establecer los momentos en los cuales corresponde a las Fuerzas Armadas intervenir en las operaciones de lucha.

En las referencias jurídicas que soportan la Directiva encontramos los Convenios de Ginebra, artículo 3 común, y los Protocolos adicionales. Asimismo, encontramos la Convención de Palermo de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus respectivos protocolos.

Empezando con lo más sencillo, nos encontramos frente a una definición de Grupo Delincencial Organizado (GDO) que reposa sobre los componentes contenido en la Convención de Naciones Unidas. Esto implica que es pertinente la participación de la Policía Nacional para contrarrestar su amenaza.

2. Grupo Delictivo Organizado: Se entenderá 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 o delitos tipificados con arreglo a la Convención de Palermo, con

miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material.

Los delitos cometidos por estos grupos no necesariamente tendrán que ser de carácter transnacional sino que abarcarán también aquellos delitos que se encuentren tipificados en el Código Penal colombiano.

Pasando al punto crucial, nos encontramos frente a una definición de Grupo Armado Organizado (GAO) que reposa en el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y en el Protocolo II adicional relativo a los conflictos armados sin carácter internacional. Es decir, una definición que implica un marco de DIH para combatir el crimen organizado.

Un Grupo Armado Organizado (GAO) se entiende como “Los que bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte del territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas” (Directiva 015 de 2016). Este tipo de organización serán identificadas en tanto reúnan los siguientes elementos:

- a. Que use la violencia armada contra la Fuerza Pública u otras instituciones del Estado, la población civil, bienes civiles o contra otros grupos armados.
- b. Que tenga la capacidad de generar un nivel de violencia armada que supere la de los disturbios y tensiones internas.

c. Que tenga una organización y un mando que ejerce liderazgo o dirección sobre sus miembros, que le permitan usar la violencia contra la población civil, bienes civiles o la Fuerza Pública, en áreas del territorio nacional. (Directiva 015 de 2011)

Dado que el Ministerio hizo la salvedad de que en los casos de amenaza provenientes de la actuación de un GAO es responsabilidad de las Fuerzas Armadas intervenir para retomar el control de la situación, revisaremos que dice el artículo 1. (Ámbito de aplicación material) del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional:

1. El presente Protocolo, que desarrolla y completa el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, sin modificar sus actuales condiciones de aplicación, se aplicará a todos los conflictos armados que no estén cubiertos por el artículo 1 del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I) y que se desarrollen en el territorio de una Alta Parte contratante entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el presente Protocolo. (Subrayado fuera del texto).

2. El presente Protocolo no se aplicará a las situaciones de tensiones internas y de disturbios interiores, tales como los motines, los actos esporádicos y aislados de violencia y otros actos análogos, que no son conflictos armados. (Subrayado fuera del texto).

Continuando con el texto de la directiva, los criterios que se deben tener en cuenta para determinar si la intensidad de las hostilidades merecen la intervención de las Fuerzas Armadas se basan en una serie de factores expuestos por el Tribunal Penal Internacional de la Antigua Yugoslavia (TPIY) en su fallo LjubeBoskoski y Johan Tarculovski:

Las hostilidades deben alcanzar un nivel de intensidad, de manera tal que el Gobierno tiene que recurrir a la fuerza militar contra los grupos armados, en lugar de recurrir únicamente a las fuerzas de policía.

Factores tales como, la seriedad de los ataques y si ha habido un incremento en las confrontaciones armadas, la extensión de las hostilidades a lo largo de un territorio y de un período de tiempo, el aumento en las fuerzas armadas estatales y su movilización, así como la movilidad y distribución de armas de las distintas partes enfrentadas.

De manera más específica, el Tribunal Penal Internacional de la Antigua Yugoslavia (TPIY) en su fallo LjubeBoskoski y Johan Tarculovski, identificó una serie de factores que permiten medir la intensidad, a manera de ejemplo se mencionan:

- La seriedad de los ataques y su incremento en cantidad o la dispersión en el territorio.
- La propagación de los enfrentamientos en un territorio y en un período de tiempo determinado.
- El incremento en el pie de fuerza de las Fuerzas Armadas de un país, la movilización y distribución de armamento.

- La atención internacional que el conflicto haya recibido.
- El tipo de armamento empleado, la utilización de equipos militares, el bloqueo o el asalto a ciudades y la extensión de su destrucción.
- El número de víctimas resultantes de ataques.
- El número de tropas y unidades desplegadas.
- La ocupación de un territorio, de ciudades y pueblos.
- El despliegue de las FF.MM. a las áreas críticas.
- El cierre de carreteras.

B. Respecto del nivel de organización de los GAO:

Los GAO que participan en las hostilidades serán considerados como una amenaza que puede ser enfrentada en el marco del DIH toda vez que disponen de una estructura armada organizada y generan un nivel de violencia armada que supera las tensiones y disturbios normales conforme a lo dispuesto en el numeral VII de la presente directiva. (Subrayado fuera del texto) Esto significa que están sometidas a una cierta estructura de mando y que tienen la capacidad para realizar operaciones.

Criterios tales como, la existencia de campamentos, zonas designadas de operación, y la capacidad de procurar, transportar y distribuir armas.

El TPIY explicó que los criterios que orientan el análisis se pueden reagrupar en cuatro tipos, sin que sea esta una lista taxativa:

- La estructura de mando del grupo armado, donde es necesario tener en cuenta elementos como "la presencia de una estructura de mando a través del establecimiento de un mando responsable o de un alto mando que esté dirigido a dar órdenes, la difusión de regulaciones internas, la organización del armamento, la autorización de llevar a cabo acciones militares etc."
- La capacidad de llevar a cabo operaciones, la capacidad de comando y control, de difundir órdenes y de controlar una parte del territorio.
- La capacidad logística, donde es necesario analizar elementos como el reclutamiento de nuevos integrantes, el proveer cierto tipo de entrenamiento, la organización y el suministro de armamento.
- El sistema de control interno o disciplinario.

El DIH es una normatividad creada especialmente para proteger a los combatientes y a las personas que no participan o que han dejado de participar en las hostilidades en el desarrollo de un conflicto armado. En este orden de ideas, una Directiva Ministerial que invoca las normas del DIH para definir los lineamientos de la Política de lucha contra la criminalidad resulta inconsistente y carece de toda seguridad jurídica, tanto para los ciudadanos víctimas como para los mismos criminales y los miembros de las Fuerzas Armadas que van a enfrentarlos.

### **3. Inconsistencias de la Directiva Ministerial Permanente 015 de 2016**

Hemos visto que la Directiva 015 de 2016 justifica la aplicación de los principios y las normas del DIH para permitir que las Fuerzas Armadas arremetan con todo su poderío en contra de los nuevos GAO (antes Bacrim). Esta decisión resulta bastante compleja puesto que nos

encontramos en una delgada línea entre la legalidad y la ilegalidad de los lineamientos expuestos. En especial en lo que atañe a la pertinencia de la intervención de las Fuerzas Armadas en la lucha contra la criminalidad organizada y las posibles infracciones al DIH y violaciones a los DDHH que se puedan cometer con la convicción de la viabilidad de los lineamientos ministeriales.

Para empezar, es clave cuestionar la pertinencia de la selección de las normas internacionales de DIH como base legal de la participación de las Fuerzas Armadas en operaciones contra los GAO. Jann K. Kleffner, Director del Centro de Derecho Internacional y profesor asociado de Derecho Internacional en el Instituto de Defensa Nacional de Suecia, se ha referido a este tipo de situaciones de la siguiente manera:

En general, hoy en día se acepta que el derecho internacional humanitario (DIH) se aplica a los grupos armados organizados (es decir, a aquellos grupos armados que cuentan con un nivel de organización suficiente para constituir una parte en un conflicto armado. Tanto el DIH convencional como el consuetudinario dejan bien en claro que el DIH se aplica a “cada una de las partes” en un conflicto armado sin carácter internacional , y que “las partes en conflicto deben respetar y hacer respetar el derecho internacional humanitario”. Sin embargo, el porqué y el cómo del carácter vinculante del DIH para los grupos armados organizados son todavía objeto de debate. (Kleffner, 2011, p:2)

En Colombia existe un conflicto armado interno, el cual fue reconocido oficialmente por el Presidente Juan Manuel Santos en el año 2010. La Constitución Política de Colombia, a través



del bloque de constitucionalidad (artículo 93) ha incorporado las normas del DIH a la legislación colombiana con el fin de dar tratamiento a las situaciones que se presenten en el marco de este conflicto armado. En este orden de ideas, tanto las Fuerzas Armadas como los Grupos Armados Ilegales (GAI) deben actuar bajo los preceptos del DIH y respetar a los civiles que no participen en las hostilidades.

El Gobierno del presidente Santos desde un principio fue enfático a la hora de aclarar que el fenómeno de las Bacrim no respondía a una dinámica del conflicto armado y que, por ende, el tratamiento que debía darse a estos grupos armados debía estar guiado por los procedimientos tradicionales de lucha contra la delincuencia común y el crimen organizado de acuerdo a la normatividad interna y a las normas internacionales del DIDH. No obstante, la Directiva 015 justifica la redefinición de las Bacrim; dando lugar al nacimiento de los GAO, en tanto que su nivel de hostilidad ha aumentado. Es decir que ahora nos encontramos frente a los mismos grupos pero su capacidad de alterar el orden público es mayor y amerita la participación de las Fuerzas Armadas en las operaciones que se realicen en su contra. Esto implica entonces que este cambio semántico hace pertinente la aplicación del DIH como marco jurídico para la definición de la Política de lucha contra la criminalidad en Colombia?

La decisión de aceptar la necesidad de intervención de las Fuerzas Armadas y de enmarcar las operaciones militares destinadas a combatir los GAO en el marco del DIH tiene efectos recíprocos. No significa esto que el Estado pueda actuar bajo un marco legal definido pero que los grupos criminales definidos como blanco legal sigan haciendo parte de otro. En el momento en el que el Estado hecha mano de las herramientas internacionales de DIH para justificar la

participación de las Fuerzas Armadas en este escenario, a su vez está creando deberes y derechos para la parte contraria, es decir para los GAO.

Con respecto a este punto, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en su artículo titulado “El Uso de la Fuerza en operaciones de mantenimiento del orden” (2015), se refiere a los conflictos internos que ocurren en algunos Estados y que no alcanzan a cumplir con los elementos necesarios para la aplicabilidad del DIH. Cuando los niveles de violencia son muy altos y amenaza el orden, entidades como la policía y los militares pueden hacer uso de la fuerza para controlar las situaciones siempre y cuando este uso de la Fuerza esté regido por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos DIDH y a su vez por la legislación nacional.

Los Estados deben reglamentar en forma estricta el uso de la fuerza en operaciones de mantenimiento del orden. En especial, los Estados deben velar por que la legislación nacional sea conforme con sus obligaciones internacionales y sancionar a sus funcionarios si han empleado la fuerza en forma excesiva o de otro modo arbitraria. (...) El uso de la fuerza en las operaciones de mantenimiento del orden se rige principalmente por el derecho internacional de los derechos humanos, que es aplicable en todo momento (en tiempo de paz así como durante conflictos armados) y por la legislación nacional, así como -en los conflictos armados- por algunas disposiciones del DIH. (CICR, 2015)

Si bien es cierto que la Directiva dejó claro que esta medida no implica en ningún momento un reconocimiento de un estatus político para estos grupos (cabe resaltar que grupos armados ilegales como las FARC tampoco lo tienen), la decisión de combatirlos bajo el marco del DIH en un contexto de conflicto armado y no bajo el marco del DIDH y el derecho interno les podría

estar dando el derecho en un futuro a negociar su situación jurídica con el Gobierno. Por otro lado, el hecho de recurrir al DIH para proporcionar los elementos base de la caracterización de los GAO pone en duda la calidad de los miembros de estas organizaciones frente a la comunidad internacional. Son combatientes y se hacen acreedores a los beneficios otorgados por las normas del DIH o continúan siendo criminales que van a ser juzgados bajo las normas del DIDH y del derecho interno?

Con respecto a este punto, el CICR ha dejado claro que “en un conflicto armado no internacional, no se prevén los estatutos de combatiente y de prisionero de guerra, porque los Estados no están dispuestos a otorgar inmunidad contra el enjuiciamiento (...)” (CICR, 2011). Así mismo, hizo énfasis en la falta de valor jurídico del término “combatiente” frente al DIH fuera del ámbito de un conflicto armado Internacional. Esta es la razón por la cual la Directiva no habla expresamente del estatus de combatientes y basa los lineamientos en la definición de un blanco legítimo.

El problema radica de nuevo en la falta de elementos para definir claramente que es exactamente un blanco legítimo para las Fuerzas Armadas. Si acudimos al antecedente legislativo inmediato de la Directiva 015, el “Proyecto de ley estatutaria 211 de 2013, por la cual se desarrollan los artículos 116 y 221 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones” podemos hacernos a una idea de lo que el Ministerio podría estar entendiendo:

Artículo 10. *Blanco legítimo*. Para efectos de este título, se entiende por blanco legítimo la o las personas que forman parte de los grupos armados que cumplan una función

directamente relacionada con las actividades hostiles del mismo. También lo son los civiles que participan directamente en las hostilidades, de conformidad con el artículo siguiente.

La calidad de blanco legítimo cesa cuando quien participa en las hostilidades ha sido capturado, ha expresado claramente su intención de rendirse o sus heridas o enfermedad lo han convertido en alguien incapaz de defenderse, siempre y cuando se abstenga de continuar con actos violentos o amenazas. El blanco legítimo no goza del estatuto de combatiente según el Derecho Internacional Humanitario. En consecuencia, los participantes directos en las hostilidades y los miembros de grupos armados no son prisioneros de guerra y están sometidos al derecho penal nacional. (Proyecto de ley estatutaria 211 de 2013)

Esta redefinición de fenómeno de las Bacrim nos pone de cara a unos actores armados que forman parte de las dinámicas de violencia ligadas al narcotráfico y a la criminalidad organizada, que son blancos legales para las Fuerzas Armadas y que, desde luego, no cuentan con un estatus político. Por el otro lado, tenemos un Estado que pretende contrarrestar este escenario haciendo uso de sus milicias bajo un marco de DIH empleando toda su fuerza para derrotarlos. Aún cuando el Estado haya indicado que las decisiones tomadas con la Directiva 015 no implican un reconocimiento político a los GAO, es evidente que la falta de claridad en los lineamientos, al menos si los está haciendo parte de las dinámicas del conflicto armado en Colombia.

Un Estado tienen el derecho de asimilar una norma internacional para el tratamiento de una situación generadora de caos interno. Normalmente cuando esto ocurre, debe haber una simetría

en la aplicación de las normas las cuales deben cobijar las actuaciones denunciadas en su totalidad y los actores envueltos en ellas.

el Estado “anfitrión” ha aceptado una determinada norma del DIH. De acuerdo con esta interpretación, la capacidad de un Estado de legislar para todos sus ciudadanos implica el derecho de ese Estado a imponer obligaciones que surgen del derecho internacional, incluso a los ciudadanos que se levantan en armas contra el Estado mismo o contra otros grupos armados organizados dentro de su territorio. (Kleffer, 2011, p:3)

Según la doctrina de jurisdicción legislativa (Kleffer, 2011) en un contexto de conflicto armado un Estado puede decidir aplicar ciertas normas de DIH que han sido integradas a su legislación interna pero esto no implica que pueda desligarse de las consecuencias de sus actos tan fácilmente. En el momento en el que el Estado decide combatir un grupo armado en el marco del DIH lo está vinculando automáticamente a un contexto de conflicto armado y, quiera o no, adicionalmente le está otorgando derechos y deberes sobre los cuales se basaran las futuras judicializaciones. La aplicación del DIH a los GAO “depende en gran medida del contexto en el que se plantee la cuestión de la aplicabilidad” (Kleffer, 2011, p:20)

Estamos entonces frente a un conflicto de aplicabilidad de la norma debido a la falta de claridad en cuanto al contexto en el que se desarrollan las acciones de las organizaciones criminales. Una zona gris que ha limitado la actuación del Estado y ha permitido un incremento en las hostilidades por parte de las organizaciones criminales. Conflicto que fue solucionado con una redefinición del concepto base de la política de lucha contra la criminalidad (redefinición del

blanco legítimo) y que dio como resultado una política híbrida de lucha que permite a las Fuerzas Armadas moverse entre lo militar y lo civil. Surge aquí una nueva duda con respecto a la capacidad vinculante de la Directiva y a la legalidad de las acciones que se desprendan de ella.

Los criterios mencionados anteriormente provienen de los Protocolos I y II de los Convenios de Ginebra y de la línea jurisprudencial nacional e internacional que se ha establecido al interpretar los mismos. Es importante señalar que dichos criterios son de carácter enunciativo y por ende constituyen una guía para la identificación de los Grupos Armados Organizados (GAO). (Subrayado fuera del texto).

En la caracterización de los GAO, se tendrá en cuenta que de conformidad con el derecho internacional humanitario, la finalidad o el móvil con que actúe un grupo no serán relevantes para la aplicación del uso letal de la fuerza en el marco del DIH. Asimismo la aplicación del DIH no surte efectos en el estatus jurídico ni político de quienes intervienen en las hostilidades. (Subrayado fuera del texto)

Puede el Gobierno Colombiano a través del Ministro de Defensa cambiar la denominación de una Banda criminal con el único objetivo de que pueda ser combatida por las Fuerzas Armadas las cuales, entre otras cosas, no fueron creadas para repeler grupos de delincuencia común (artículos 216 y 217 de la Constitución Política) como los llama el Ministro. Por otro lado, en la medida en que los integrantes de los GAO son civiles, las Fuerzas Armadas no deberían abstenerse de utilizar la fuerza contra ellos y respetar sus garantías?

En cuanto al uso de la fuerza recordemos que el Ministro de Defensa mencionó acciones como: sorpresa, emboscada, acción preventiva, apoyo aéreo, ametrallamiento antes de una operación, e inclusive apoyo aéreo de bombardeo en contra de los GAO. Este tipo de actuaciones implica directamente una privación del derecho a la vida, situación que desemboca en violaciones a los DDHH, al DIDH, y por supuesto, infracciones al DIH por inobservancia de las normas.

Ya habíamos visto que el uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en las operaciones de mantenimiento del orden se rige principalmente por el DIDH. Con el fin de establecer las situaciones dentro de las cuales los cuerpos militares pueden hacer uso de esta facultad, el Convenio Europeo de los Derechos Humanos establece que el uso de la fuerza puede emplearse para privar de la vida sin violar el derecho a la vida, en casos absolutamente necesarios: en defensa de una persona contra una agresión legítima, para detener una persona conforme a derecho o para impedir la evasión de un preso o detenido legalmente o para reprimir de acuerdo a la ley una revuelta o insurrección. Así mismo, en las operaciones de mantenimiento del orden, el uso de la fuerza debe estar regido por los siguientes principios y requisitos: legalidad, necesidad, proporcionalidad, precaución, responsabilidad (CICR, 2015).

Es necesario desarrollar una base legal consistente que, independientemente de las justificaciones empleadas para la selección de las normas a aplicar, este contenida en una ley que otorgue una real seguridad a los ciudadanos (en la medida en que proteja sus derechos y les permita hacer uso eficiente del sistema judicial en caso de alguna violación o infracción) y a los miembros de las fuerzas armadas (en caso de alguna irregularidad en sus actuaciones o de

falta de claridad en sus funciones). Una decisión de este peso no puede estar llena de inconsistencias legales y contenida en una Directiva Ministerial; menos cuando el país está siendo objeto de vigilancia por parte de instituciones internacionales en materia de Derechos Humanos, Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

### **Capítulo 3**

## **INTERVENCIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN CUESTIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA Y CIUDADANA**

### **1. Implicaciones en cuanto a la Militarización de la Función Policial**

La Directiva 015 de 2016 abre la vía a las Fuerzas Armadas para participar en la lucha contra el crimen organizado de manera autónoma o coordinada en los casos que consideren necesarios de acuerdo a lo establecido en la misma. La institución militar cuenta con los elementos para, a través de su actuación, infringir daño a los GAO. No obstante, también es cierto que es una institución que de acuerdo a la Constitución política de Colombia, podría encontrar ciertas limitaciones a la hora de hacer parte directa en esta lucha.

Según el artículo 216 de la Constitución “La fuerza pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan para defender la independencia nacional y las instituciones públicas. (...)” . Asimismo, en el artículo 217 establece que:



La Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Armadas permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Las Fuerzas Armadas tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional. (Subrayado fuera del texto). La Ley determinará el sistema de reemplazos en las Fuerzas Armadas, así como los ascensos, derechos y obligaciones de sus miembros y el régimen especial de carrera, prestacional y disciplinario, que les es propio.

Queda claro que no es competencia de las Fuerzas Armadas el manejo de temas relacionados con la seguridad pública y ciudadana. Para esta labor, el Estado cuenta con la Policía Nacional la cual “es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.” (Constitución Política de Colombia, Artículo 218).

Con respecto a esto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) “considera que en un Estado democrático, las Fuerzas Armadas tienen como objeto propio la seguridad y la defensa exterior del país” (Müller, sf,p: 18). De acuerdo con lo establecido en la Convención Americana de Derechos Humanos, los estados deben respetar las garantías individuales de todo ciudadano, salvo en las situaciones descritas en el artículo 27 ( Suspensión de Garantías) de la Convención en mención. A saber:

1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la

medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

3. Todo Estado parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en la presente Convención, por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido, de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión.

El Estado colombiano no ha dicho en ningún momento que la violencia ocasionada por los GAO esté dando lugar a un Estado de emergencia o alguna situación que justifique la suspensión de los deberes que, a través del bloque de constitucionalidad, ha adquirido frente a las normas internacionales. Por el contrario, pareciera querer minimizar la importancia de estos grupos organizados.

En la Directiva 015, el Ministerio de Defensa Nacional, dice establecer “nuevos lineamientos para lograr un procedimiento adecuado que le permita a la Fuerza Pública cumplir con su misión constitucional, actuar frente a la evolución de la delincuencia organizada y transnacional, que afectan la seguridad de los colombianos, así como para garantizar la seguridad jurídica de los miembros de la Fuerza Pública.” (Subrayado fuera del texto).

Constitucionalmente, no es función de las Fuerzas Armadas emprender una lucha armada en contra de la criminalidad organizada y tampoco está preparada para hacerlo. El mismo Ministerio había reconocido la situación y las limitaciones de esta participación en la Directiva 014 de 2011.

2. Las operaciones y operativos que realicen las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en contra de las Bacrim se adecuen a las normas de derechos humanos y, en esa medida, para el caso de las Fuerzas Armadas, se planeen y ejecuten bajo los lineamientos establecidos en el Manual de Derecho Operacional (...)

4. Se adopten programas de capacitación necesarios, en coordinación con la Dirección de Derechos Humanos de Defensa para que la Policía Nacional, y en especial, las Fuerzas Armadas refuercen la instrucción y el entrenamiento en las reglas del uso de la fuerza en operaciones para el mantenimiento de la seguridad (...)

Permitir a las Fuerzas Armadas una participación de la magnitud derivada de la Directiva 015 de 2016 requiere la promulgación de una ley. La Directiva 015 tiene un antecedente legislativo

que no logró salir a la vida jurídica por inconsistencias en su contenido: el “Proyecto de ley estatutaria que era la 211 de 2013, por la cual se desarrollan los artículos 116 y 221 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones”. Veamos un poco el contenido del Capítulo I (Finalidad y definiciones para la precisión e interpretación del Derecho Internacional Humanitario):

Artículo 6°. *Finalidad de este título.* La finalidad de este título es precisar las reglas del Derecho Internacional Humanitario aplicables a la conducción de hostilidades por parte de la Fuerza Pública en contra de grupos armados organizados.

Las disposiciones de este título no son aplicables a la actividad ordinaria de la Policía Nacional, excepto cuando esta participe en hostilidades de conformidad con el Capítulo IV de este Título.

Artículo 7°. *Especificidad de este título.* Las reglas de Derecho Internacional Humanitario enunciadas en este título se aplicarán exclusivamente a la investigación, acusación y juzgamiento de los miembros de la Fuerza Pública.

Artículo 8°. *Grupo armado.* Para los efectos de esta ley, en especial para definir blanco legítimo, objetivo militar y las circunstancias de aplicación del Derecho Internacional Humanitario, por “grupo armado” se entiende únicamente el grupo que cumpla los siguientes elementos concurrentes:

1. Que use la violencia contra la Fuerza Pública, la población civil o bienes civiles;

3. Que la intensidad de la violencia supere la que suponen los disturbios y tensiones interiores, y requiera la acción armada de la Fuerza Pública;
1. Que tenga una organización y un mando que ejerce liderazgo o dirección sobre sus miembros, que le permitan usar la violencia contra la población civil, bienes civiles o la Fuerza Pública, en áreas del territorio nacional.

Parágrafo. En su calidad de comandante supremo y en ejercicio de su función de conservar el orden público y restablecerlo donde fuere turbado, el Presidente de la República podrá además ordenar a las fuerzas armadas el uso de la fuerza, de conformidad con el Derecho Internacional Humanitario, contra grupos determinados. En todo caso, la Policía Nacional tendrá la responsabilidad primordial en la lucha contra las distintas formas de criminalidad y delincuencia. (Subrayado fuera del texto)

Sí existió un proyecto de ley que iba en la misma línea que la Directiva 015, que cumpliría con todos los rigores y soportes legales los cuales dotarían de seguridad jurídica en esta misión encomendada a las Fuerzas Armadas, habría resultado más coherente retomar esta norma, corregir las inconsistencias y promulgar una ley que respalde la necesidad de una incursión militar en temas de seguridad pública y ciudadana y que, de paso, blinde a la institución armada contra futuros entuertos legales por violaciones al DIH. La Directiva aparece como una solución muy conveniente para el Gobierno pero completamente inapropiada en términos de un soporte jurídico legal que evite el exceso en el uso de la fuerza y que proteja a los miembros de las Fuerzas Armadas.

## **2. Implicaciones en materia de Seguridad pública y ciudadana**

La participación de las Fuerzas Armadas en tareas policiales no es una novedad en América Latina. Los diferentes gobiernos de los países que cuentan con altos índices de violencia ligados a la existencia de organizaciones criminales y al narcotráfico; como medida desesperada, ya han hecho uso de esta estrategia.

De acuerdo a Kurtenbach, en los países de América Latina, la prioridad en materia de seguridad, era la propia del Estado y sus instituciones; imperando la “Doctrina de la Seguridad Nacional” que enfatizó el combate a la subversión y legitimó regímenes autoritarios y dictatoriales; sin embargo estos conceptos han sido sustituidos por una concepción individualista en la que se busca la protección de la persona a través de sus derechos fundamentales, por lo que, bajo esta nueva perspectiva, los esfuerzos en materia de seguridad, se enfocan al combate a la violencia social y a la delincuencia, común u organizada, a través del respeto a la vida, la integridad física y psicológica, la libertad y la propiedad. (Müller, sf,p: 2)

Los resultados de la intervención de los ejércitos del Estado en labores de seguridad pública y ciudadana no han dejado buenas experiencias en el pasado. “La historia hemisférica demuestra que la intervención de las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad interna en general se encuentra acompañada de violaciones de derechos humanos en contextos violentos” (CIDH, 2009, p:42). Recientemente, en México 22 personas fueron ejecutadas por militares en el desarrollo de una operación contra la criminalidad organizada en Tlatlaya. Los integrantes de las

Fuerzas Armadas no están preparados para llevar a cabo acciones policiales lo cual implica una preparación especial para respetar los derechos humanos de los detenidos. (Crespo, 2014) y resulta aún más grave cuando esta participación no se limita solo al despliegue territorial sino también a actividades de investigación criminal e inteligencia (CIDH, 2009)

Es fundamental la separación clara y precisa entre la seguridad interior como función de la Policía y la defensa nacional como función de las Fuerzas Armadas, ya que se trata de dos instituciones sustancialmente diferentes en cuanto a los fines para lo cual fueron creadas y en cuanto a su entrenamiento y preparación. (...) Los Estados deben limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben esta dirigido a derrotar el enemigo, y no a la protección ni control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes judiciales” (CIHD, 2009, p:43)

Los Estados suelen justificar la decisión de este tipo de intervenciones con el aumento de los hechos violentos. A respecto, la Comisión ha dicho que este tipo de acciones son producto de una confusión “entre el concepto de ‘seguridad pública’ y ‘seguridad nacional’ cuando es indudable que la criminalidad ordinaria, por muy grave que sea, no constituye una amenaza militar a la soberanía del Estado” (CIDH, 2009, p:43)

(...) esta aproximación a la seguridad ciudadana priorizando la intervención represiva y la militarización de las intervenciones de las fuerzas de seguridad del Estado no ha arrojado resultados significativos y sostenidos en el tiempo en la mejora de las condiciones de seguridad. Estados respecto de los cuales la Comisión ha tenido conocimiento que en la actualidad atribuyen competencias al ejército o a la policía militar en materia de seguridad

interior y “lucha contra el narcotráfico” son Argentina (en el 2013 por primera vez se dispuso la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de patrullaje de frontera), Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Perú (en el valle de los ríos Apurímac, Ene, and Mantaro, denominada zona VRAEM), Trinidad y Tobago, y Venezuela. (CIDH, 2015, p:180)

Efectivamente, en Colombia ya conocemos las implicaciones de la intervención de las Fuerzas Armadas en operaciones en zonas urbanas. Una de las zonas donde se ha registrado un mayor número de intervenciones militares es Medellín, más exactamente en las comunas; esto debido a la alta presencia de estructuras armadas ilegales y de organizaciones criminales. Estos son algunos de los casos registrados en los últimos años:

Febrero 28 de 2002

Se realiza la Operación Contrafuego, acción conjunta de la fuerza pública y organismos de seguridad del Estado. En ésta se realizaron 63 allanamientos, fueron capturadas 31 personas y murieron cinco personas que fueron presentadas por las autoridades como milicianos.

21 de mayo de 2002

Operación Mariscal que tuvo como origen la solicitud impetrada por las autoridades y llevó al allanamiento de 34 viviendas localizadas en la Comuna 13 de la ciudad de Medellín. Esta operación fue dirigida por los generales Mario Montoya Uribe y Leonardo Gallego Castrillón. La Operación Mariscal comenzó a las 3 de la madrugada del señalado 21 de



mayo de 2002 y duró aproximadamente 12 horas y media. Murieron nueve civiles, cuatro de ellos menores de edad, hubo 37 heridos y 55 personas más fueron detenidas.

Agosto 4 de 2002

Operación Antorcha, realizada en la madrugada, conjuntamente por la IV Brigada del Ejército, la Policía Metropolitana, la Fuerza Aérea, la Fiscalía y el DAS. En el reporte de esta operación se dio cuenta de 37 personas heridas.

16 de octubre de 2002

Operación Orión. Fuerzas combinadas de Ejército, la Policía, el CTI, la Fuerza Aérea, el DAS y la Fiscalía ingresaron a la comuna 13 para recuperar el territorio tomado por aquel entonces por las milicias del ELN, las Farc y un grupo conocido como Comandos Armados del Pueblo, CAP. Fue ordenada directamente por el ex presidente Álvaro Uribe. Después de los tres días de acciones fueron reportadas las muertes de cuatro militares, diez supuestos milicianos, un civil y fueron detenidas más de 400 personas. Posteriormente, en el proceso de Justicia y Paz varios líderes paramilitares de la zona reconocieron que habían participado de la operación y que muchos de los desaparecidos que fueron reportados estaban enterrados en fosas comunes, en el sector rural de Medellín.

13 de abril de 2009

Se da cuenta de un rebrote de violencia, originado por la “Oficina de Envigado” y que en solo una semana dejó 31 muertos en medio de enfrentamientos. El Presidente Uribe encabeza un consejo extraordinario de seguridad y determina que 500 militares y 6.800 policías deben patrullar permanentemente los barrios más peligrosos. Pero para octubre, el Comité Metropolitano de Derechos Humanos de Medellín, integrado por varias organizaciones no gubernamentales de la ciudad, expresaron su preocupación por el

incremento que venía registrando el desplazamiento forzado en esta comuna, generado en parte por la presión de los grupos armados a reclutar a niños, niñas y adolescentes.

Agosto 11 de 2010

Un enfrentamiento entre dos bandas se mantuvo por más de tres horas en la Comuna 13. Ciento cincuenta uniformados controlaron la situación.

(Montenegro, 2010)

Es importante contar con una estructura clara en cuanto a la responsabilidad y las funciones que corresponden a cada uno de los cuerpos de la Fuerza Pública. Esto permite que exista una armonía entre los deberes y derechos de los ciudadanos y el trabajo de las instituciones en materia de protección y promoción de los mismos. Queda claro que en intervenciones como las que acabamos de mencionar, la gravedad del caso no se limita a la violación de los derechos y a la inadecuada participación de las Fuerzas Armadas en zonas urbanas sino que además es un ejemplo de la impunidad que se puede presentar en este tipo de intervenciones. Para el buen funcionamiento de un sistema democrático, corresponde a las fuerzas policiales civiles combatir el crimen organizado y velar por la paz y tranquilidad de los ciudadanos (CIDH, 2009).

### **3. Implicaciones en materia de Seguridad jurídica de los militares**

Métodos como el bombardeo y la potestad que tendrán los comandantes del ejército para tomar decisiones en materia de operaciones militares salieron a la relucir en las declaraciones del Ministro de Defensa el pasado 5 de mayo pero, por el momento, nada de esto cuenta con un sustento legal material. Hasta ahora hemos visto algunos de los lineamientos que regirán las operaciones los cuales están contenidos en una Directiva firmada por el Ministro de Defensa,

quien no está precisamente dentro del rango de quienes, por norma constitucional, se encargan de crear leyes en Colombia.

Las decisiones contenidas en la Directiva 015 de 2016 dan cabida a actuaciones de alta responsabilidad para los militares y en este sentido el soporte legal parece ser muy débil. Se requiere una seguridad jurídica para las Fuerzas Militares. La potestad de reunión y decisión de los comandantes con respecto a los grupos y el momento oportuno en el que deben intervenir puede conllevar a una serie de responsabilidades e imputaciones en materia judicial.

Si hoy se le da este poder a la institución militar es necesario blindar sus actuaciones para que en un futuro no se les endilguen responsabilidades y se diga que cometieron violaciones e infracciones. Para evitar este escenario, lo contenido en la Directiva 015 de 2016 debería estar contenido en una ley (como aquella que nunca nació a la vida jurídica que acabamos de discutir en el apartado anterior) con sanción presidencial y respetando los procedimientos pertinentes.

Es evidente que la normatividad internacional cuenta con las herramientas jurídicas para blindar de legalidad decisiones como ésta y que, haciendo un buen uso de ellas, se puede plasmar en una ley la necesidad de la participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra los GAO en un marco de respeto de los DDHH y del DIDH. Por el momento, como está planteada la Directiva y por la categoría de la norma, deja el camino abierto a que haya problemas legales a futuro para quienes lleven a cabo estos operativos militares para contrarrestar los GAO.

La finalidad de garantizar la seguridad ciudadana y hacer que prevalezca el respeto de los Derechos Humanos es una motivación suficiente para que las Fuerzas Armadas puedan contar con un andamiaje legal, ajustado a la Constitución y a las normas internacionales que les permita combatir estos grupos delincuenciales que se han transformado y han ganado poderio militar y territorial poniendo en jaque la seguridad del territorio nacional en un contexto de conflicto armado interno.

Contrario a esto, la Directiva Ministerial en cuestión crea una zona gris para los integrantes de las Fuerzas Armadas, por que no deja claro que en el momento de combatir a las Bacrim convertidas en GAO, el uso de la fuerza debe estar regido principalmente por las normas del DIDH, del derecho interno y, complementariamente por algunas normas del DIH. Se recomienda definir claramente las situaciones que dan lugar a operaciones militares en la lucha contra los GAO y que garanticen una seguridad real tanto para los miembros de la Fuerza Pública, como para los mismos delincuentes. El contenido de la Directiva 015 es completamente opuesto al de la Directiva 014 de 2011 y se queda corto en comparación con este último.

## Lista de referencias

- Restrepo, E., (2015). 'Autodefensas Gaitanistas de Colombia' en el Bajo Cauca antioqueño. Área Dinámicas del Conflicto y Negociaciones de Paz. Fundación Ideas para la Paz, octubre de 2015. Bogotá, Colombia.
- Torrijos, R., (2013). Terrorismo Desmitificado: Verdades y mentiras sobre la violencia en Colombia. Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, vol. 5, núm. 1, enero-junio, 2010, pp. 119-134 Universidad Militar Nueva Granada. Bogotá, Colombia.
- Bedoya, L., (24 de noviembre de 2013). Guerra contra el narcotráfico: 20 años de dolor, muerte y corrupción. *El Tiempo*. Recuperado de:  
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13218657>
- Ávila, A., (2015). Bandas criminales, el riesgo del postconflicto. Fundación Paz y Reconciliación. Recuperado de: <http://www.pares.com.co/sin-categoria/bandas-criminales-la-amenaza-para-la-paz-2/>
- CICR. (2003). El derecho internacional humanitario y los retos de los conflictos armados contemporáneos. Comité Internacional de la Cruz Roja. Recuperado de:  
[https://www.icrc.org/spa/assets/files/other/intconfihlreportv\\_spanish\\_2.pdf](https://www.icrc.org/spa/assets/files/other/intconfihlreportv_spanish_2.pdf)
- CICR. (2008). Principios Generales Básicos del Derecho Internacional Humanitario. Cruz Roja Española. Recuperado de:

[http://www.cruzroja.es/portal/page?\\_pageid=878,12647079&\\_dad=portal30&\\_schema=PORTAL30](http://www.cruzroja.es/portal/page?_pageid=878,12647079&_dad=portal30&_schema=PORTAL30)

CICR. (2011). La pertinencia del DIH en el contexto del terrorismo. Comité Internacional de la Cruz Roja. Recuperado de:

<https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/6fsjl7.htm>

CICR. (2012). Principios Generales Básicos del Derecho Internacional Humanitario. Comité Internacional de la Cruz Roja. Folleto. Recuperado de:

<https://www.icrc.org/spa/assets/files/other/p0850.pdf>

CICR. (2015). El uso de la fuerza en operaciones de mantenimiento del orden. Comité Internacional de la Cruz Roja. Recuperado de: <https://www.icrc.org/es/document/el-uso-de-la-fuerza-en-operaciones-de-mantenimiento-del-orden>

CIDH. (2009). Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Recuperado de:

<http://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>

CIDH. (2015). Violencia, niñez y crimen organizado. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Recuperado de:

<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ViolenciaNinez2016.pdf>

Crespo, J., (2014). El Ejército contra el crimen. El Universal, 30 de septiembre de 2014.

Recuperado de: <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2014/09/72587.php>

El Espectador. (7 de febrero de 2011). D6, la estrategia de guerra contra las bandas criminales. *El Espectador*. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/d6-estrategia-de-guerra-contra-bandas-criminales-articulo-249414>

Kleffner, J., (2011). La aplicación del derecho internacional humanitario a los grupos armados organizados. *International Review of the Red Cross*, junio de 2011, N.º 882. Recuperado de: <https://www.icrc.org/spa/assets/files/review/2011/irrc-882-kleffner.pdf>

León, J., (2011). ¿Y ahora quién responde por las víctimas de las Bandas Criminales? La Silla Vacía. Recuperado de: <http://lasillavacia.com/historia/y-ahora-quien-responde-por-las-victimas-de-las-bandas-criminales-21552>

Matiz, C., (30 de mayo de 2009). El poder de los ‘Rastrojos’. *El Espectador*. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo143154-el-poder-de-los-rastrojos>

McDemott, J., (2013). 20 años después de Pablo: La evolución del comercio de drogas de Colombia. Centro de Investigación de Crimen Organizado. Recuperado de: <http://es.insightcrime.org/analisis/20-anos-despues-de-pablo-la-evolucion-del-comercio-de-drogas-de-colombia>

Montenegro, D., (2010). Violencia en las Comunas de Medellín: No futuro. La Silla Vacía, 25 de agosto de 2010. Recuperado de: <http://lasillavacia.com/historia/violencia-en-las-comunas-de-medellin-no-futuro-17593>

Prieto, C., (2013). Las Bacrim y el crimen organizado en Colombia. Programa de Cooperación en Seguridad Regional. Friedrich Ebert Stiftung. Recuperado de: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/09714.pdf>

Redacción Judicial. (29 de marzo de 2016). ¿Qué busca alias 'Otoniel' al convocar movilización en el Urabá?. *El Espectador*. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/busca-alias-otoniel-al-convocar-movilizacion-el-uraba-articulo-624488>

Redacción Medellín. (1 de noviembre de 2012) . La 'oficina de Envigado' se habría dividido. *El*

*Tiempo*. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12350043>

Semana. (2013b). Las violentas crifras de las bacrim. *Revista Semana*. Recuperado de:

<http://www.semana.com/nacion/articulo/las-violentas-cifras-bacrim/340170-3>

Villegas, L.,. (2016). Declaración del Ministro de Defensa de Colombia, 6 de mayo de 2016.

Archivo de audio. Recuperado de: <http://hsbnoticias.com/noticias/judicial/audio-mindefensa-explico-los-alcances-de-la-directiva-15-en-206213>

## **Normatividad**

Constitución política de Colombia

Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)

Convención de Palermo del 2000 (Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional)

Decreto 2374 de 2010. Diario Oficial. Año Cxlv. N. 47757. Bogotá, Colombia. 1 de julio de 2010.

Directiva Permanente No. 014 de 2011. Ministerio de Defensa Nacional. Bogotá, Colombia. 27 de mayo de 2011.

Directiva Permanente 015 de 2016. Ministerio de Defensa Nacional. Bogotá, Colombia. 22 de abril de 2016.

Proyecto de Ley Estatutaria No. 211 de 203. Senado de la República de Colombia.

Sentencia C-084 de 2016. Magistrado ponente Luis Ernesto Vargas Silva. Corte Constitucional, Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de febrero de dos mil dieciséis (2016)



