

REPÚBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL



DESPACHO

COPIA No. _____ DE COPIAS
LUGAR: BOGOTÁ D.C.
FECHA:

DIRECTIVA PERMANENTE - 12 2 ABR 2016

No. - 00 15 / 2016

ASUNTO: EXPEDIR LOS LINEAMIENTOS DEL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL PARA CARACTERIZAR Y ENFRENTAR A LOS GRUPOS ARMADOS ORGANIZADOS (GAO)

DEROGAR LA DIRECTIVA PERMANENTE 014 DE 2011 QUE ESTABLECE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE LUCHA CONTRA LAS BACRIM

AL: Señor General
JUAN PABLO RODRÍGUEZ BARRAGÁN
Comandante General de las Fuerzas Militares

Señor Mayor General
JORGE HERNANDO NIETO ROJAS
Director General Policía Nacional

I. OBJETIVOS:

- Expedir lineamientos de política del Ministerio de Defensa Nacional para enfrentar a los Grupos que se caracterizan como Grupos Armados Organizados (GAO)

- Derogar la Directiva Ministerial Permanente 014 de 2011 mediante la cual se imparten: *"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"*.

II. ALCANCE DE LA PRESENTE DIRECTIVA:

Con el fin de proteger a la población y garantizar la vigencia de la Constitución y la Ley, la presente Directiva establece el procedimiento para determinar la caracterización de Grupos Armados Organizados (GAO), y en consecuencia decidir según su denominación, el marco jurídico aplicable a la hora de utilizar la fuerza. En este sentido, y conforme a las competencias legales y constitucionales, la Fuerza Pública enfrentará de manera autónoma o coordinadamente a los Grupos Armados Organizados (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. La Policía Nacional será la responsable de coordinar y realizar las labores investigativas y operacionales contra los grupos delictivos organizados.¹

III. APLICACIÓN:

Las instrucciones contenidas en la presente Directiva deben ser difundidas y aplicadas por todos los niveles del mando en las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

IV. VIGENCIA:

A partir de la fecha de su expedición, se deroga la Directiva 014 de 2011 y todas las disposiciones que sean contrarias a la presente Directiva.

V. REFERENCIAS:

- Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 artículo 3 común.
- Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 21 de abril de 1949, relativo a la protección de víctimas de conflictos armados no internacionales, adoptado el 08 de junio de 1977.
- Constitución Política de Colombia.
- Ley 742 de 2002, por medio de la cual se aprueba el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

¹ El Decreto 1512 por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Defensa Nacional en su artículo 79, y el Decreto 1355 de 1970 modificado por el Decreto 522 de 1971, en su artículo 86 establece que: "Cuando la policía no fuere suficiente para contener grave desorden, procede la solicitud de asistencia a las fuerzas militares." Adicionalmente, en su artículo 87.- Modificado por el art. 113 del Decreto Nacional 522 de 1971 se determina que "Los gobernadores, el alcalde de Bogotá (los intendentes y los comisarios especiales) podrán requerir el auxilio de las fuerzas militares, cuando las circunstancias de orden público lo exijan. No obstante, ante peligro súbito y grave, los alcaldes podrán solicitar el auxilio de la fuerza militar, pero avisarán inmediatamente al respectivo gobernador, quien informará al comandante si ratifica o hace cesar tal auxilio. Cuando lo considere necesario, el presidente de la República ordenará que las fuerzas militares colaboren con la policía para el cumplimiento de una tarea de orden público interno".

- Ley 800 de 2003, por medio de la cual se aprueba la: "Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional" y el "Protocolo para Prevenir, Reprimir y sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional", adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el quince (15) de noviembre de dos mil (2000)".
- Ley 1421 de 2010 por medio de la cual se prorroga la Ley 418 de 1997.
- Ley 1621 de 2013 "Por medio de la cual se expiden normas para fortalecer el Marco Jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones".
- Decreto 3173 de 2004 "Por el cual se promulga la "Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional" y el "Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que Complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional", adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas".
- Decreto 1355 de 1970 "Por el cual se dictan normas sobre Policía".
- Decreto 522 de 1971 "Sobre contravenciones especiales, competencia y procedimiento".
- Ministerio de Defensa Nacional, Política de Defensa y Seguridad para Todos por un Nuevo País 2015 – 2018.
- Policía Nacional, Resolución 00448 del 19 de febrero de 2015 "reglamentos del uso de la fuerza, y el empleo de elementos dispositivos, municiones y armas no letales en la Policía Nacional".
- Policía Nacional, Directiva Operativa Permanente 02 de 2015 "parámetros de actuación policial para el despliegue de la estrategia nacional contra el crimen organizado".
- Corte Constitucional, Sentencia C- 578 de 2002.
- Corte Constitucional, Sentencia C- 291 de 2007.
- Corte Constitucional, Sentencia C-084 de 2016.
- Manual de Derecho Operacional FF.MM. 3-41 Público segunda edición del Comando General de las Fuerzas Militares.
- Directiva Permanente del Ministerio de Defensa Nacional No. 21 del 12 de mayo del 2015.
- Fiscalía General de la Nación, Directiva 003 de 2015 "Por medio de la cual se establecen las pautas para la persecución penal de los crímenes de guerra en el territorio nacional".

VI. ANTECEDENTES:

1. En febrero de 2011 el Consejo de Seguridad Nacional ordenó adelantar el diseño y la implementación de la estrategia nacional multidimensional de lucha contra las Bandas Criminales (BACRIM) compuesta por los siguientes elementos: i) Estrategia de caracterización; ii) Estrategia de información; iii) Estrategia de coordinación interinstitucional y judicialización; iv) Estrategia anticorrupción; v) Estrategia de seguridad territorial y consolidación; vi) Estrategia de fuentes de financiamiento y logística; vii) Estrategia de prevención; y viii) Estrategia de comunicaciones.
2. Dentro del análisis realizado por el Consejo de Seguridad Nacional de 2011, se determinó que las Bandas Criminales en su totalidad eran entendidas como grupos delictivos organizados y no cumplían con los requisitos objetivos por el Derecho Internacional para ser consideradas como

Grupos Armados Organizados. En consecuencia, la lucha en contra de éstas, debía circunscribirse en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH).

3. De acuerdo con las instrucciones dadas, el Ministerio de Defensa Nacional expidió la Directiva Permanente 014 de 2011 en la cual se impartían 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. 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** y amerita por ello un nuevo estudio y replanteamiento de la política y estrategia Ministerial para enfrentar dichas amenazas.

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

4. Adicionalmente, entre los objetivos estratégicos de la Política de Defensa y Seguridad "*Todos por un Nuevo País*" 2015 – 2018, 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.
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.

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. 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.

VII. DEFINICIONES:

Para efectos de la implementación de la presente Directiva y el cumplimiento de cada una de sus instrucciones se entiende por:

1. **Grupo Armado Organizado (GAO):** 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.

1.1 Para identificar si se está frente a un grupo armado organizado se tendrá en cuenta los siguientes elementos concurrentes:²

- 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 armada³ que supere la de los disturbios y tensiones internas.
- c. Que tenga una organización⁴ 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.

Se entenderá que actúa en hostilidades el grupo que cumpla con los requisitos previstos en el presente numeral.

1.2 Para dar aplicación a los criterios anteriormente mencionados en el numeral 2.1. se deben tener en cuenta las siguientes consideraciones:

A. Respecto del nivel de violencia armada (hostilidades):

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 ⁵.

² Ver, Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia, caso del Fiscal v. Dusko Tadic, No. IT-94-1-AR72 y Corte Constitucional, Sentencia C-291 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

³ Por ejemplo se debe analizar el tiempo que ha perdurado la organización criminal, la trashumancia de cabecillas entre distintos grupos armados, la existencia de corredores estratégicos, la existencia de sistemas de apoyo logístico, tales como líneas de comunicación e inteligencia y la existencia de sistemas de entrenamiento.

⁴ Por ejemplo se debe verificar la existencia de anillos de seguridad para bienes y personas de alto valor estratégico, el uso de armas no convencionales el uso de francotiradores y control de áreas geográficas de difícil acceso.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-291 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

De manera más específica, el Tribunal Penal Internacional de la Antigua Yugoslavia (TPIY) en su fallo *LjubeBoskoski y Johan Tarculovski*,⁶ 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 Militares 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. Respetto 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. Esto significa que están sometidas a una cierta estructura de mando y que tengan 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.

⁶ International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY). *The Prosecutor v LjubeBoskoski and Johan Tarculovski*. Judgment. IT-04-82-T. 10 de julio de 2008. Par.177 y 194.

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).**

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.**

Los conceptos anteriormente mencionados han sido de reiterada aplicación por parte del Estado colombiano en desarrollo del artículo 2 de la Constitución y en virtud de los instrumentos internacionales en materia de Derecho Internacional Humanitario y Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

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 Palermo⁷, 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.

VIII. INSTANCIAS DE COORDINACIÓN, CARACTERIZACIÓN, VALORACIÓN Y DECISIÓN:

Para el cumplimiento de las instrucciones que imparte la presente Directiva se establecen las siguientes instancias de coordinación, caracterización, valoración y decisión, y se imparten las siguientes instrucciones:

1. ACUERDO DE COMANDANTES:

Los miembros permanentes del Acuerdo de Comandantes del Sector Defensa tendrán las siguientes funciones:

- a. Emitir instrucciones al interior de la Fuerza Pública y recomendaciones a nivel de gobierno respecto de las estrategias en la lucha contra los Grupos Armados Organizados.

⁷ Ley 800 de 2003, Por medio de la cual se aprueban la "Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional" y el "Protocolo para Prevenir, Reprimir y sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional", adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el quince (15) de noviembre de dos mil (2000)", artículo 2.

- b. Evaluar y decidir si un grupo delictivo organizado como consecuencia de la caracterización realizada con base en la información de inteligencia proporcionada por la JIC y el CI2-GDO/GAO cumple con las características propias de un GAO, y en consecuencia, adquirir la calidad de GAO.
- c. Evaluar y decidir si un GAO como consecuencia de la caracterización realizada con base en la información de inteligencia proporcionada por la JIC y el CI2-GDO/GAO deja de cumplir con las características propias de este tipo de grupos y en consecuencia su denominación será grupo delictivo organizado.
- d. Valorar y definir las zonas críticas, y las estrategias operativas y operacionales a implementar de acuerdo con las caracterizaciones propias de influencia de cada estructura.
- e. Revisar los informes bimestrales presentados por las instancias de coordinación enunciadas en la presente Directiva.
- f. 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 Grupo Armado Organizado (GAO), para que éste ratifique la decisión tomada en Acuerdo de Comandantes y de conformidad con sus funciones asesore en la toma de decisiones al Presidente de la Republica.
- g. El Ministerio de Defensa Nacional solicitará al Consejo de Seguridad Nacional al menos cada seis (6) meses, la evaluación y decisión sobre los grupos delictivos y los Grupos Armado Organizados (GAO).
- h. Invitar a sus sesiones, cuando considere necesario, a las instituciones que sean necesarias con el fin de conocer sus apreciaciones sobre la formulación y ejecución de la estrategia.
- i. Realizar semestralmente, un análisis sobre si se considera pertinente modificar la línea base o la lista de Grupo Armado Organizado (GAO), para presentarlas al Consejo de Seguridad Nacional. En caso de que sea necesario, se citará de manera extraordinaria un Acuerdo de Comandantes.

2. CI2-GDO/GAO:

El Centro Integrado de Inteligencia contra los grupos delictivos organizados y Grupos Armados Organizados (CI2-GDO/GAO) tendrá como función integrar y evaluar la información que se relaciona con el accionar de los grupos delictivos organizados y grupos armados organizados. Esto incluirá, la identificación de estructuras, su conformación, actividades ilícitas y zonas con su presencia, así como, su nivel de hostilidades y de organización. En este sentido, se encargará de aportar información que sirva para orientar las actividades operacionales y operativas, y apoyar las investigaciones judiciales en contra de estas estructuras.

Este CI2-GDO/GAO será la instancia técnica para efectos de la caracterización de los grupos de delictivos organizados y grupo armado organizado. En este sentido, entre sus funciones principales está identificar si existen grupos delictivos organizados que cumplan con los criterios de nivel de

hostilidades y nivel de estructura de la organización que permita calificarlos como Grupos Armados Organizados y de esta manera informar y recomendar a las instancias superiores sobre la materia.

IX. DISPOSICIONES FINALES:

El Comando General de las Fuerzas Militares y la Dirección de la Policía Nacional deberán adoptar las medidas pertinentes con el fin de derogar las Directivas que impartan instrucciones contrarias a las contenidas en la presente y ejecutar una estrategia de despliegue que permita el cumplimiento de las instrucciones emitidas en la presente Directiva.



LUIS C. VILLEGAS

Ministro de Defensa Nacional

DISTRIBUCIÓN

ORIGINAL	:	DESPACHO
COPIA 01	:	COMANDO GENERAL DE LAS FUERZAS MILITARES
COPIA 02	:	COMANDO DEL EJÉRCITO NACIONAL
COPIA 03	:	COMANDO DE LA ARMADA NACIONAL
COPIA 04	:	COMANDO DE LA FUERZA AÉREA COLOMBIANA
COPIA 05	:	DIRECCION GENERAL DE LA POLICIA NACIONAL