

**Alternativas jurídicas para la desmovilización y/o sometimiento a la justicia de bandas y
grupos armados organizados en Colombia**

Isabel Cristina Osorio C.



Universidad Autónoma Latinoamericana

Facultad de Derecho

Medellín

2024

Alternativas jurídicas para la desmovilización y/o sometimiento a la justicia de bandas y grupos armados organizados en Colombia

Presentado por:

Isabel Cristina Osorio C.

Trabajo de grado presentado para optar al título de

Abogada

Asesor:

Robert Anzola León



Universidad Autónoma Latinoamericana

Facultad de Derecho

Medellín

2024

Hoja de aceptación

Firma del asesor

Firma del jurado

Medellín, julio de 2024.

Dedicatoria

A mi familia, por su amor, apoyo y comprensión incondicionales.

Sin ustedes, nada de esto hubiera sido posible.

Agradecimientos

Esta tesis no hubiera sido posible sin el apoyo y la colaboración de muchas personas.

También quiero agradecer a mis profesores y compañeros de clase, por su apoyo y aliento durante mi formación académica.

Finalmente, quiero agradecer a la Universidad Autónoma Latinoamericana, por brindarme la oportunidad de realizar este trabajo de investigación.

Contenido

	Pág.
Resumen.....	9
Abstract.....	10
Introducción	11
1. Antecedentes históricos de los procesos de desmovilización y sometimiento a la justicia que se han dado en Colombia entre los años 1990 a 2022	15
2. La legitimidad, legalidad y pertinencia de los procesos de desmovilización y sometimiento a la justicia de bandas y grupos armados organizados en Colombia.....	27
3. Actuales condiciones para el sometimiento individual y colectivo a la justicia de los integrantes de grupos armados organizados en Colombia.....	35
4. Discusión.....	42
Conclusiones.....	45
Referencias.....	47
Anexos	58

Lista de tablas

	Pág.
Tabla 1. Características de los Grupos Delictivos Organizados -GDO- y de los Grupos Armados Organizados -GAO-	23
Tabla 2. Tipos de procesos en el marco de la política de “Paz Total”	25
Tabla 3. Clasificación de grupos delincuenciales según Directiva 015 de 2016	29
Tabla 4. Medidas punitivas para combatir las organizaciones criminales	30
Tabla 5. Normograma sobre sometimiento a la justicia en Colombia a partir de 1990	35

Lista de Anexos

	Pág.
Anexo A. Acuerdos entre los Comandos Ernesto Rojas y el Gobierno Nacional	58

Resumen

Los Grupos Armados Organizados -GAO- son una realidad fáctica que ha puesto en evidencia que para que haya una verdadera paz estable y duradera no basta con la desmovilización y reincorporación a la vida civil de las organizaciones insurgentes tradicionales; también es necesario un proyecto político que promueva el sometimiento o acogimiento a la justicia de los miembros de dicha organizaciones criminales, las cuales no sólo golpean a la Fuerza Pública, sino también a los civiles, en la medida en que sus acciones terminan generando una afectación colateral a la sociedad. Precisamente, esta investigación tiene como propósito analizar las alternativas jurídicas para la desmovilización y/o sometimiento a la justicia de bandas y grupos armados organizados en Colombia; para ello, se parte de la identificación de los antecedentes históricos de los procesos de desmovilización y sometimiento a la justicia que se han dado en Colombia entre los años 1990 a 2022; así mismo, se describen las posiciones doctrinales y jurisprudenciales sobre la legitimidad, legalidad y pertinencia de los procesos de desmovilización y sometimiento a la justicia de bandas y grupos armados organizados; y por último, se establecen las actuales condiciones para el sometimiento individual y colectivo a la justicia de los integrantes de grupos armados organizados.

Palabras clave: desmovilización, Grupos Armados Organizados, organizaciones insurgentes, paz estable y duradera, reincorporación, sometimiento a la justicia.

Abstract

The Organized Armed Groups -GAO- are a factual reality that has shown that for there to be a truly stable and lasting peace, the demobilization and reintegration into civilian life of traditional insurgent organizations is not enough; it is also necessary to have a political project that promotes the submission or shelter to justice of the members of said criminal organizations, which not only hit the Public Force, but also civilians, to the extent that their actions end up generating harm. collateral to society. Precisely, this research aims to analyze the legal alternatives for the demobilization and/or submission to justice of gangs and organized armed groups in Colombia; to do this, we start from the identification of the historical background of the demobilization and submission to justice processes that have occurred in Colombia between the years 1990 to 2022; likewise, the doctrinal and jurisprudential positions on the legitimacy, legality and relevance of the processes of demobilization and submission to justice of gangs and organized armed groups are described; and finally, the current conditions are established for the individual and collective submission to justice of the members of organized armed groups.

Keywords: demobilization, Organized Armed Groups, insurgent organizations, stable and lasting peace, reintegration, submission to justice.

Introducción

De acuerdo con lo establecido en la Constitución Política de 1991, uno de los fines esenciales del Estado es la defensa de la independencia de la nación, el mantenimiento de la integridad del territorio, el aseguramiento de la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo; en el mismo sentido, el artículo 113 Superior dispone que le corresponde a las entidades públicas trabajar para realizar dichos fines esenciales, de ahí que la paz y la convivencia para la ciudadanía sea una premisa constante y un propósito común en todos y cada uno de los gobiernos.

Sin embargo, dicha finalidad ha sido difícil de conseguir a lo largo de la historia colombiana, ello por las dificultades que estriba, pues la paz se ha convertido en un referente esquivo para los gobiernos y, por ende, para la propia ciudadanía, la cual ha estado supeditada, en principio, por un conflicto armado interno que ha dejado miles de víctimas y que ha provocado el enfrentamiento del aparato estatal con organizaciones armadas al margen de la ley. Es así como surge el enfrentamiento entre Estado y organizaciones guerrilleras; luego aparecerían grupos de autodefensas que, ante la imposibilidad del Estado de hacer una lucha directa contra las guerrillas, despliegan su accionar en contra de tales organizaciones insurgentes, en muchos casos auspiciadas por el propio Estado.

Pero la problemática de violencia en Colombia es mucho más compleja, pues a dicha dinámica se han sumado carteles del narcotráfico, que han terminado diseminándose en nuevos

grupos armados organizados, en cuyo accionar también se han visto enfrentados con el Estado; paradójicamente, estos enfrentamientos no han tenido reconocimiento como manifestaciones del conflicto armado interno, situación que ha provocado que no se lleven a cabo acercamientos de diálogo ni acuerdos de paz que conlleven a un desescalamiento de los enfrentamientos y, por ende, tampoco se han dado condiciones para que se lleguen a acuerdos de paz similares a los que se han hecho con organizaciones guerrilleras y de paramilitares.

Desde la vigencia de la Constitución de 1991, los gobiernos de turno sólo han ofrecido a estas organizaciones políticas de sometimiento a la justicia; según Ruiz (2009), así sucedió, por ejemplo, en las décadas de los ochenta y noventa, en donde a los miembros de los principales carteles del narcotráfico se le ofrecían condenas alternativas a cambio del sometimiento de los principales líderes de las organizaciones y de la entrega de bienes producto del narcotráfico. Medidas similares, según Núñez & Gómez (2020), se han ofrecido también a grupos delincuenciales urbanos, cuyo actuar se ha focalizado en zonas urbanas con difíciles condiciones socioeconómicas.

En el último par de décadas estos grupos han conseguido mayores niveles de organización y su actuar delictivo se ha focalizado principalmente en el control de rutas del narcotráfico, así como en el cobro de extorsiones y control de plazas de venta de estupefacientes, de ahí que cuando el Estado los enfrenta, estos responden con el asesinato selectivo de miembros de la Fuerza Pública y atentados terroristas contra objetivos militares e infraestructura del Estado.

De manera reciente, el gobierno nacional expidió el Decreto 965 de 2020, el cual contiene la última política pública de sometimiento a la justicia de miembros bandas y grupos armados organizados, conocidas también como Bandas Criminales (Bacrim), Grupos Armados Organizados (GAO) y Grupos Delincuenciales Organizados (GDO); dicha política, busca promover el sometimiento individual de los miembros de dichas organizaciones, más no se constituye en un mecanismo que permita el acercamiento a estos grupos con el objeto de buscar una desmovilización o sometimiento de toda la organización.

Ante este panorama, se hace necesario explorar las actuales alternativas de desmovilización y sometimiento a la justicia de todas estas organizaciones, cuyo actuar delictivo sigue impactando a la sociedad y al aparato estatal, y a su vez, establecer las posibles estrategias que deben adoptarse en el corto y mediano plazo, de tal forma que se identifiquen herramientas jurídicas que legitimen este tipo de proceder; para ello, se tiene como guía la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuáles son las alternativas jurídicas para la desmovilización y/o sometimiento a la justicia de bandas y grupos armados organizados en Colombia?

Teniendo en cuenta el anterior panorama, la presente monografía busca articularse en torno a la identificación de posibles alternativas para lograr el sometimiento a la justicia de cada uno de los colectivos criminales que hoy en día existen en Colombia, colectivos que con el tiempo han venido logrando una sofisticación tal que hoy en día es posible identificar estructuras dedicadas principalmente al negocio del narcotráfico sin abandonar otras actividades delictivas como la venta de estupefaciente, la extorsión, la prostitución infantil, la trata de personas y el terrorismo.

Por tanto, este estudio explora, tanto desde una perspectiva histórica, como normativa y doctrinal, las diferentes alternativas que se han gestado en las últimas décadas en Colombia para buscar el sometimiento a la justicia de los miembros de estas organizaciones criminales; de igual manera, procura un espacio para reflexionar sobre el hecho de que una paz estable y duradera no es simplemente el logro de una paz con un solo movimiento insurgente: es necesario considerar una paz integral que acoja a los distintos actores del conflicto y que, por ende, no se desconozca su rol dentro del mismo.

A partir de un enfoque cualitativo y bajo un método jurídico-hermenéutico, este trabajo, se estructura en tres acápites: en el primero, se identifican los antecedentes históricos de los procesos de desmovilización y sometimiento a la justicia que se han dado en Colombia entre los años 1990 a 2022; posteriormente, se describen las posiciones doctrinales y jurisprudenciales sobre la legitimidad, legalidad y pertinencia de los procesos de desmovilización y sometimiento a la justicia de bandas y grupos armados organizados en Colombia; y por último, se establecen las actuales condiciones para el sometimiento individual y colectivo a la justicia de los integrantes de grupos armados organizados en Colombia.

1. Antecedentes históricos de los procesos de desmovilización y sometimiento a la justicia que se han dado en Colombia entre los años 1990 a 2022

Colombia ha estado inmersa en un conflicto armado interno por décadas; prácticamente, desde la época independentista, en el país múltiples facciones se han enfrentado en una lucha por alcanzar distintos intereses políticos, sociales y económicos. En un principio, según Ríos (2019), esas luchas se caracterizaron por el enfrentamiento bipartidista entre conservadores y liberales, las cuales adoptan unos matices violentos hasta mediados del siglo XX y posteriormente surgieron otros actores influenciados por ideologías de izquierda que terminaron dando lugar a la aparición de organizaciones guerrilleras con quienes el Estado se enfrentó a través de la fuerza pública; luego, en los años setenta y ochenta, aparecieron grupos de autodefensas campesinas, en principio auspiciadas con capitales privados provenientes de grandes terratenientes y luego contarían con la aquiescencia del Estado, lo que significó su fortalecimiento en la lucha contra los grupos guerrilleros.

Aunque el Estado colombiano ha enfrentado a todas estas organizaciones a través de la lucha armada y la fuerza pública ha logrado importantes victorias en distintas batallas, la guerra como tal no se ha ganado, de ahí que desde la propia institucionalidad estatal se ha tenido que recurrir a las negociaciones de paz mediante el diálogo para buscar, ya sea la desmovilización de los múltiples actores del conflicto o su sometimiento a la justicia. Prácticamente, desde 1990 hasta el año 2022, se han intentado, la mayoría de las veces con éxito, 15 procesos de desmovilización y sometimiento a la justicia de grupos y organizaciones al margen de la ley.

El primero de ellos corresponde a la desmovilización del Movimiento 19 de abril, más conocido por su acrónimo M-19, el cual, de acuerdo con Santos (2005), tuvo su origen a principios de los setenta como respuesta al presunto fraude electoral que se evidenció en las elecciones presidenciales de 1970. Durante la presidencia de Belisario Betancur entre 1982 y 1986 comenzaron a darse los primeros acercamientos de diálogo entre Estado y la organización insurgente, para lo cual se sancionaron leyes de amnistía como las 37 de 1981 y 35 de 1982 y la Ley de Indulto sustentada en la Ley 49 de 1985, pero estos diálogos se dieron en medio de la confrontación militar, aunque las negociaciones cesarían tras la toma del Palacio de Justicia en 1985. Ya durante la presidencia de Virgilio Barco entre 1986 y 1990 se reactivaron las negociaciones de paz, lográndose por fin un acuerdo el 19 de marzo de 1990 con el cual el grupo guerrillero se desmovilizó a cambio de lograr participación política y obteniendo la amnistía e indulto de sus combatientes.

Al respecto de este proceso de desmovilización, Puerta (2018) señala que el mismo se desarrolló con éxito, en el sentido en que la guerrilla del M-19 demostró que las armas no eran el único medio para alcanzar los fines que buscaban; incluso, este proceso le permitió la entrada a política a esta organización, lo que abrió las puertas a otros procesos de paz.

Posteriormente, seguiría la desmovilización del Ejército Popular de Liberación -EPL-, organización guerrillera que, de acuerdo con Ortiz (2012), decidió aceptar el proceso de paz iniciado por el gobierno Barco y continuado por la presidencia de César Gaviria; esta decisión les permitió a los excombatientes de esta organización ser parte del Congreso de la República y

conformar su propio partido el cual se denominó Esperanza, Paz y Libertad; así mismo, el Estado les procuró unos asentamientos a los desmovilizados en la región de Urabá, pero luego comenzaron a ser víctimas de amenazas y atentados por parte de la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -Ejército del Pueblo- -FARC-EP-; ante la imposibilidad del Estado de garantizarles seguridad, un gran número de excombatientes conformaron un grupo de autodefensas denominado Comandos Populares que, luego, sería permeado por las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá.

En el mismo camino se produciría la desmovilización del Movimiento Proindigenista Armado Quintín Lame, cuyos acercamientos, según Wilches & Suárez (2016), se dieron durante el gobierno del presidente Barco, pero el proceso de paz y desmovilización se materializaría con el gobierno del presidente Gaviria, proceso que terminó el 31 de mayo de 1991 y que produjo la desmovilización de sus 157 miembros a cambio de tener reconocimiento en la Asamblea Nacional Constituyente, la entrega de un subsidio mensual durante seis meses y el compromiso del Estado de atender las necesidades de grupos indígenas.

Se destaca igualmente la desmovilización del Partido Revolucionario de los Trabajadores que, de acuerdo con Bejarano (2019), si bien se constituyó, en principio, como un partido político, lo cierto es que su accionar era propio de un movimiento guerrillero, pues desde 1982 mantuvo una confrontación armada con el Estado, además de que dentro de su accionar realizaban secuestros, robos de bancos y atentados terroristas. Este movimiento tuvo acercamientos de diálogo con el presidente Betancur y, posteriormente, con el presidente Barco, pero su desmovilización se lograría con el presidente Gaviria en 1991 a cambio de obtener

representación en la Asamblea Nacional Constituyente. En total se desmovilizaron alrededor de 200 combatientes, pero nunca se conformaron como fuerza política, de ahí que algunos miembros se sumaran al partido Alianza Democrática M-19.

También en 1991, de acuerdo con Herrera (2020), se produciría la desmovilización del denominado Comandos Ernesto Rojas, que fue una pequeña organización guerrillera que contaba con apenas 41 combatientes y operaba en la ciudad de Bogotá. Los acercamientos con este grupo se dieron a principio de 1991 y su desmovilización se lograría el 20 de marzo de 1992; se trató de una negociación sencilla, en donde el gobierno y el movimiento guerrillero adoptaron un protocolo de 10 puntos (ver Anexo A) respaldado por el Decreto 1943 de 1991, que concedía los beneficios de indulto y amnistía a los miembros de esta organización.

Se destaca igualmente el caso de la denominada Corriente de Renovación Socialista - CRS-, movimiento disidente del Ejército de Liberación Nacional -ELN-, el cual, según Peláez (2005), surgió en 1991 como proyecto político guerrillero que representaba proyectos de sociedad defendidos a través de la lucha armada; apenas dos años después de fundado Estado y organización se plantearon la necesidad de su desmovilización y abandono de la lucha armada, términos que fueron aceptados, produciendo la desmovilización de cerca de 800 combatientes tras la firma de un acuerdo el 9 de abril de 1994.

De otra parte, se destaca el caso de las denominadas Milicias Populares del Pueblo para el Pueblo de la ciudad de Medellín, facción urbana del ELN surgida a mediados de la década de los ochenta que, según Mejía (2016), tenía por objeto combatir al Estado, a delincuentes y a

miembros de grupos paramilitares en la zona nororiental de la ciudad, cuya financiación se generaba a través de asaltos al sector privado y financiero, pero sobre todo a partir del cobro de extorsiones a comerciantes y ciudadanía. Su desmovilización se produjo el 26 de mayo de 1994 luego de 102 días de negociaciones, firmándose un acuerdo de paz que produjo la entrega voluntaria de 650 militantes.

También sobresale lo ocurrido con el Frente Francisco Garnica -FFG-, escisión del EPL producida en el año 1991 y que controlaba la zona rural del municipio de Tierralta (Córdoba); se trataba de un frente que no participó de la desmovilización del EPL, por lo que continuó en la militancia armada; para 1994, de acuerdo con Zárate (2021), el grupo reconoce que la lucha armada había perdido vigencia, informando mediante un comunicado al gobierno su deseo de iniciar un proceso de negociaciones de paz; es así como el 27 de junio del mismo año esta guerrilla decide desmovilizarse, en donde 150 combatientes entregaron sus armas y se reincorporaron a la vida civil.

Otro grupo que se desmovilizó en la década de los noventa, según Cárdenas (2006), es el Movimiento Independiente Revolucionario – Comandos Armados (MIR-COAR), milicia urbana perteneciente al Frente Jacobo Arenas de las FARC-EP y que operaba en 14 barrios de comunas populares de la ciudad de Medellín; comenzaron operaciones en 1990 y para 1995 empezaron a tener acercamientos con el gobierno, suspendiéndose la ejecución de órdenes de captura. En 1997 se firma un primer tratado, pero es apenas a mediados de 1998 en donde, a través de acto

público, se logró la desmovilización de 171 milicianos con la firma de un acuerdo final en donde las partes asumieron una serie de compromisos*.

Uno de los intentos de diálogo con una de las organizaciones insurgentes más importantes de la historia colombiana tuvo lugar en la denominada Zona de Distención en los departamentos de Meta y Caquetá entre 1998 y 2002 entre la guerrilla de las FARC-EP y el Estado colombiano; de acuerdo con Ariza (2014), tras la posesión del presidente Andrés Pastrana, este manifestó su compromiso de iniciar conversaciones de paz con esta guerrilla, para lo cual expidió la Resolución 85 de 1998 que formalizaba la creación y despeje militar de una zona de distensión en los municipios de San Vicente del Caguán, Uribe, Macarena, Vista Hermosa y Mesetas. El 7 de enero de 1999 se instala la mesa de diálogos sin la presencia del comandante de las FARC-EP, Manuel Marulanda, alias Tirofijo; sin embargo, a lo pocos días, el grupo insurgente se retira del proceso por el ostensible crecimiento del paramilitarismo en el país y para el mes de abril nuevamente se retoman los diálogos, aunque la organización seguía con sus actividades de secuestro, tomas guerrilleras y atentados con explosivos.

A mediados del año 2000 las FARC-EP expide un decreto de forma unilateral en el que anunciaba el cobro de un impuesto del 10% a los colombianos con patrimonio superior a 2.000 millones de pesos, a su vez que incrementa sus acciones armadas; para el año 2001, en el proceso se logra la liberación de soldados secuestrados y la entrega de menores reclutados; ya en el año 2002, a pesar de que se firmaron algunos acuerdos sobre acompañamiento nacional e internacional de la mesa de diálogo, el proceso de paz llega a una etapa crítica, luego de que integrantes de esta guerrilla secuestrada un avión en pleno vuelo, obligándolo a aterrizar en una

* Ver Acuerdo final entre el MIRCOAR y el gobierno de Colombia en https://cedema.org/digital_items/2633

vía nacional y secuestrando al entonces senador Jorge Géchen, acto que generó el final de la zona de distensión y dio lugar a la operación de la retoma de dicho territorio por parte de la fuerza pública. Durante la vigencia de esta zona de despeje las FARC-EP pasó de tener 12.000 combatientes a cerca de 45.000.

Con la llegada a la presidencia de Álvaro Uribe Vélez, el gobierno nacional presenta un proceso de recuperación de los territorios con la presencia del Estado con todas sus instituciones, particularmente con la fuerza pública; este gobierno ofrecía, básicamente, mecanismos de sometimiento a la justicia a través del Programa para la Reintegración a la Vida Civil -PRVC- sustentado en el Decreto 128 de 2003, que reglamentaba la Ley 418 de 1997; en materia de desmovilización, la norma establecía que quienes buscaran acceder a los diferentes beneficios establecidos en la norma debían presentarse ante jueces, fiscales, autoridades militares o de policía y diferentes entes de gobierno, quienes se encargarían de informar a la Fiscalía General de la Nación y a la guarnición militar más cercana para que allí realizaran su entrega.

Posteriormente, tuvo lugar el proceso de paz con las Autodefensas Unidas de Colombia -AUC-, organización de paramilitares que, según la Fundación Indepaz (2013), en carta pública enviada al presidente, manifestó su intención de cesar hostilidades, y para mediados de 2003 se acordó el inicio de una etapa de negociación que tenía por objeto la desmovilización de la totalidad de los bloques de grupos de autodefensas en un proceso gradual que comenzó a finales de ese año a través de desarmes colectivos que se extendieron hasta agosto de 2006, todo ello con sustento en la denominada Ley de Justicia y Paz contenida en la Ley 975 de 2005.

En el marco del Programa para la Reintegración a la Vida Civil -PRVC- se logró la desmovilización de cerca de 23.000 combatientes pertenecientes a las filas de las FARC-EP y el ELN, mientras que en el contexto de la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005) se sometieron alrededor de 32.000 combatientes que hacían parte de los grupos paramilitares o autodefensas. En total fueron 55.000 desmovilizados, de los cuales cerca de 20.000 abandonaron el proceso y se reincorporaron a organizaciones guerrilleras o de nuevas estructuras delincuenciales.

Se destaca, a su vez, el proceso de paz entre las FARC-EP y el gobierno colombiano. De acuerdo con Ríos (2019), los primeros acercamientos a los diálogos comienzan a darse una vez posesionado como presidente Juan Manuel Santos; la principal exigencia para sentarse en una mesa de diálogos por parte del grupo insurgente consistía en que se les reconociera su estatus de fuerza beligerante, para lo cual se tenía que admitir que en Colombia existía un conflicto armado interno entre Estado y una fuerza armada con fines políticos como las FARC-EP; esto se materializa a través de la denominada Ley de Víctimas contenida en la Ley 1448 de 2011, con lo cual, al siguiente año de expedirse la norma, comienzan los primeros ciclos de diálogo en La Habana (Cuba); dichos diálogos se adelantaron en medio del conflicto, de manera que continuó la persecución del Estado a esta estructura criminal y el accionar de la guerrilla con tomas y atentados a municipios e infraestructura del Estado, ataques a la fuerza pública, secuestros, extorsiones, reclutamiento forzado, entre otras acciones.

Para el año 2016 se logra la construcción de un documento de acuerdo de paz, el cual buscó ser legitimado a través de un referendo que no contó con el apoyo necesario por parte de la ciudadanía, pero luego de algunos ajustes de forma al documento, finalmente pudo ser aprobado

vía legislativa, lo cual produjo la desmovilización de 13.394 integrantes de este grupo armado, pero un poco más de 3.000 permanecieron en frentes disidentes que se retiraron del proceso, continuando con su accionar delictivo.

Con la llegada al poder del presidente Iván Duque se adopta una política denominada “Paz con legalidad”, la cual, según Duque (2022), volvía a las desmovilizaciones individuales, ya no direccionadas únicamente para disidentes de las FARC-EP y miembros del ELN, sino también para integrantes de bandas criminales; sin embargo, la persecución del Estado fue mucho más efectiva que la política de desmovilización, lo que dio lugar a que se diera un mayor número de capturas y bajas en combate que desmovilizados, aunque hay que destacar que en esta presidencia se dicta la Ley 1908 de 2018, a través de la cual se fortaleció la investigación y judicialización de organizaciones criminales, esto es, de Grupos Delictivos Organizados -GDO- y Grupos Armados Organizados -GAO-.

Tabla 1. *Características de los Grupos Delictivos Organizados -GDO- y de los Grupos Armados Organizados -GAO-*

Grupos Delictivos Organizados -GDO-	Grupos Armados Organizados -GAO-
<ul style="list-style-type: none"> • Son grupos que usan la violencia armada contra el Estado, incluida la fuerza pública, contra la población civil, contra los bienes civiles o contra otros grupos armados. • Tienen la capacidad de generar violencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Son grupos conformados por tres o más personas. • Actúan concertadamente con el objeto de cometer uno o más delitos graves o que están establecidos en la Convención de Palermo.

<p>armada, distinta a disturbios y tensiones internas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cuentan con organización y mando que ejerce liderazgo o dirección sobre sus miembros. • Ejercen su accionar en determinadas áreas del territorio nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los delitos cometidos tienen como propósito la obtención de un beneficio económico u otro de carácter material. • Los delitos pueden tener o no un carácter transnacional. • La calificación como Grupo Delictivo Organizado la realiza el Consejo de Seguridad Nacional.
--	---

Fuente: elaboración propia a partir de la Ley 1908 de 2018.

Actualmente, el gobierno del presidente Gustavo Petro adelanta una política de Estado denominada “Paz total” contenida en la Ley 2272 de 2022, la cual se define como un instrumento prioritario para los intereses del Estado, en donde habrá participación de la ciudadanía y la comunidad internacional, de tal manera que se implementen acuerdos que surjan de procesos de negociación, diálogo y sometimiento a la justicia; este tipo de instrumentos busca consolidar una paz estable y duradera, garante de no repetición y que brinde seguridad para los colombianos bajo estándares que eviten cualquier asomo de impunidad y garanticen los derechos de las víctimas.

En el marco de esta política el gobierno se plantea la necesidad de adelantar dos tipos de procesos, los cuales se identifican en la siguiente tabla:

Tabla 2. *Tipos de procesos en el marco de la política de “Paz Total”*

<p>Negociaciones con grupos armados organizados al margen de la ley</p>	<p>Acercamientos y conversaciones con grupos armados organizados o estructuras armadas organizadas</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Las negociaciones tienen un carácter político. • Las negociaciones tienen como propósito lograr pactar acuerdos de paz. • Los grupos armados deberán estar bajo la dirección de un mando responsable. • Los grupos armados deben tener un control territorial a través de operaciones militares sostenidas y concertadas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los grupos con los que se negocia son organizaciones criminales de alto impacto. • Los diálogos tienen como propósito el sometimiento a la justicia y el desmantelamiento. • Se negocia con organizaciones criminales con un número plural de personas. • La organización tendrá una estructura jerárquica y/o en red. • La actividad delictiva se enmarcará en patrones criminales que sometan violentamente a la población civil. • Dentro de estos grupos se incluyen exmiembros de grupos armados.

Fuente: elaboración propia a partir de la Ley 2272 de 2022.

Según la Fundación Ideas para la Paz (2023), la Paz Total es una política que, además de buscar negociaciones de paz con grupos armados ilegales como ELN y disidencias de las FARC-EP, también abre las puertas para el sometimiento a la justicia y desmantelamiento de bandas

criminales como, por ejemplo, el Clan del Golfo, que hoy en día se hace llamar Autodefensas Gaitanistas de Colombia y los Pachenga, quienes adoptaron el nombre de Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada; la política también incluye otras bandas criminales como Los Rastrojos, Los Pelusos, la Oficina de Envigado, Los Costeños y otras estructuras criminales más, ello sin contar que el país ya hacen presencia bandas criminales transnacionales como el Cartel de Sinaloa y el Cartel Jalisco Nueva Generación de México y el Tren de Aragua de procedencia venezolana.

Lo que evidencia los anteriores antecedentes históricos es que las desmovilizaciones, procesos de paz y negociaciones con organizaciones subversivas y al margen de la ley apenas en los últimos años han incluido a bandas criminales, dándoles la posibilidad de entregarse y desmovilizarse en el marco de una política de sometimiento a la justicia que no se traduce en amnistías e indultos, sino en pagar penas reducidas que pueden ir entre los 6 y 8 años de prisión.

2. La legitimidad, legalidad y pertinencia de los procesos de desmovilización y sometimiento a la justicia de bandas y grupos armados organizados en Colombia

La desmovilización de las organizaciones delincuenciales y su posterior sometimiento a la justicia es un tema que no ha escapado a la dinámica doctrinal e interpretativa; diversos autores coinciden en que estas organizaciones deben someterse a procesos de justicia penal diferenciados, en los que la sanción penal siempre será una opción que debe ofrecer el aparato estatal, pero el propósito de esta clase de políticas, más que favorecer la sanción, debe ser el logro de su desmovilización a través de una política de sometimiento a la justicia.

Correa (2020), por ejemplo, afirma que esta es una necesidad que tuvo reconocimiento, incluso, en el marco del proceso de paz con la guerrilla de las FARC-EP: en la Mesa de Diálogos de La Habana (Cuba) se trató el tema del sometimiento a la justicia de los miembros de organizaciones delincuenciales, lo cual exige a los gobiernos de turno adoptar políticas de sometimiento con miras al desescalamiento del conflicto con estas organizaciones delincuenciales.

Precisamente, el Acuerdo Final de Paz dispone en el punto 3 la necesidad de crear una unidad especial de investigación para el desmantelamiento de organizaciones criminales responsables de homicidios y masacres y sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo; en este acuerdo se contempla, por tanto, que para asegurar una lucha efectiva contra esta clase de

organizaciones criminales, incluidas las sucesoras del paramilitarismo, es necesario impulsar medidas que permitan su desmantelamiento.

Este es un asunto álgido para todos los gobiernos, ya que una política de sometimiento a la justicia puede ser interpretada como una política que favorece la impunidad, en la medida en que brindar un tratamiento penal diferenciado implica, en teoría, que la “delincuencia paga”. El problema de estas políticas de tratamiento penal diferenciado es que puede convertirse en un arma de doble filo, ya que también puede ser exigida por otros delincuentes que han incurrido, por ejemplo, en actos de corrupción, organizaciones delincuenciales dedicadas al hurto de vehículos o de celulares.

García & Herrera (2019) destacan, por ejemplo, las dificultades que existen para negociar con ciertos actores, como es el caso de los miembros del Clan del Golfo, organización delictiva que hoy se constituye en uno de los principales actores de la conflictividad del país, al ser una estructura criminal dedicada principalmente al tema del narcotráfico, aunque de manera reciente han venido adoptando matices políticos, quizá por el interés de obtener beneficios penales a través de políticas de sometimiento a la justicia.

Al respecto de lo anterior, Atehortúa (2009) señala que, muchas veces, las bandas de delincuentes son coaccionadas por organizaciones guerrilleras o paramilitares para intimidar y amenazar a la población civil, ello como manifestación del ejercicio del control territorial.

En el año 2016, desde el Ministerio de Defensa, se expidió la Directiva Permanente 015, en donde quedó establecidos los criterios para la caracterización de estructuras criminales según niveles de violencia y organización; en dichas normas quedaron reconocidos los grupos de crimen organizado estructurados en dos categorías: Grupos Armados Organizados -GAO- y Grupos Delincuenciales Organizados -GDO-, términos que comenzaron a reemplazar el de Bandas Criminales o BRACRIM.

Según la Fundación Ideas para la Paz (2017), de conformidad con la Directiva 015 de 2016 la clasificación de los GAO y de los GDO permite clasificar estos grupos delincuenciales de la siguiente manera:

Tabla 3. *Clasificación de grupos delincuenciales según Directiva 015 de 2016*

GAO	GDO
<ul style="list-style-type: none"> • Autodefensas Gaitanistas de Colombia o Clan del Golfo. • Ejército Popular de Liberación -EPL- (disidencia) o Los Pelusos. • Bloque Meta. • Bloque Libertadores del Vichada o Puntilleros. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los Rastrojos. • La Cordillera. • La Constru. • La Empresa.

Fuente: elaboración propia a partir de Fundación Ideas para la Paz (2017).

Para hacer frente a este tipo de organizaciones, el gobierno nacional expidió la Ley 1908 de 2018, la cual, según Burbano (2018), combate todas las formas de criminalidad organizada y excluye de los beneficios a quienes incurran en los delitos de corrupción; no sólo se concentra en el sometimiento de grupos criminales, sino que también mejora las condiciones de investigación y aumenta las sanciones contra la delincuencia organizada cuando los criminales no se someten a procesos alternativos de justicia.

Llama la atención de la Ley 1908 la creación y modificación de medidas punitivas para combatir las organizaciones criminales, endureciendo la sanción de algunas conductas punibles ya existentes y estableciendo otras nuevas que estos grupos normalmente cometen en su accionar delictivo.

Tabla 4. *Medidas punitivas para combatir las organizaciones criminales*

Tipo penal	Sanción
Constreñimiento ilegal por parte de miembros de GDO y GAO	4 a 6 años de prisión
Constreñimiento al sufragante por parte de miembros de GDO y GAO	Aumento de la pena en una tercera parte
Concierto para delinquir por parte de miembros de GDO y GAO	8 a 18 años de prisión y 2.700 a 30.000 salarios mínimos de multa
Asesoramiento a GDO y GAO	6 a 10 años de prisión e inhabilidad de 20 años para ejercer profesión, arte, oficio, industria o comercio
Utilización ilegal de uniformes e	Aumento de una tercera parte a la mitad de la pena

insignias por parte de miembros de GDO y GAO	
Fabricación, tráfico y porte de armas de fuego y municiones por parte de miembros de GDO y GAO	La pena se duplica
Amenazas contra defensores de derechos humanos y servidores públicos por parte de miembros de GDO y GAO	72 a 128 meses de prisión y 17,77 a 200 salarios mínimos de multa
Amenazas por parte de miembros de GDO y GAO	4 a 8 años de prisión y 13,33 a 150 salarios mínimos de multa
Control a las llamadas desde los centros de reclusión	Los operadores de redes y servicios de comunicación están en la obligación de informar al destinatario de la comunicación procedente de centros de reclusión sobre el lugar y establecimiento desde donde esta se origina, so pena de multa de hasta 2.000 salarios mínimos

Fuente: elaboración propia a partir de la Ley 1908 de 2018.

De acuerdo con Castro & Polanco (2019), la Ley 1908 no es una norma de sometimiento a la justicia de las bandas criminales, sino de persecución, investigación y sanción de este tipo de organizaciones, aunque ello no significa que no puedan someterse, pero para ello se hace necesario un marco normativo que así lo permita; de hecho, Giraldo (2023) señala que la Ley

1908 de 2018 se constituye en un fracaso en materia de sometimiento a la justicia, desconociendo con ello que, efectivamente, esta ley, más que permitir que los miembros de bandas criminales y las bandas en general se sometan voluntariamente a la justicia, lo que busca a ciencia cierta es su persecución y su sanción con penas ejemplarizantes y bajo mecanismos procedimentales mucho más ágiles.

Este sometimiento, claro está, es un proceso totalmente distinto al de una negociación que tiene por objeto pactar acuerdos de paz, como bien sucede con la Ley 2272 de 2022, en donde se dispone de dos mecanismos o procesos: uno para GAO, con los que se apunta a pactar acuerdos de paz y otro para GDO, en donde lo que se pretende es su desmantelamiento y sometimiento a la justicia. Tanto la Ley 1908 de 2018 como la 2272 de 2022 se acogen a los lineamientos de la Convención de Palermo para identificar a los Grupos Delictivos Organizados, entendidos estos como estructuras de tres o más personas cuya actuación concertada esté direccionada para cometer delitos graves con los que se busca la obtención directa o indirecta de un beneficio económico o de carácter material.

Por lo anterior, las bandas criminales no pueden ser reconocidas como actores armados disidentes, básicamente, porque no cuentan con las condiciones exigidas por el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, los cuales, de acuerdo con Quintanilla (2016), radican en tener un mando responsable, ejercer un control territorial suficiente, realizar operaciones militares y aplicar normas humanitarias; al no cumplir estos requisitos las bandas criminales sólo pueden ser identificadas como delincuencia común, las cuales pueden someterse únicamente a medidas penales alternativas.

Estos Grupos Delictivos Organizados, para que puedan caer dentro de la clasificación de las normas sobre sometimiento a la justicia y dentro del ámbito de la Convención de Palermo, deben incurrir en la comisión de delitos graves, esto es, conductas que constituyan delitos punibles que tengan una sanción penal de privación de la libertad de por lo menos cuatro años o penas más graves; una de esas conductas punibles es precisamente el desplazamiento forzado, tanto rural como intraurbano, producto de amenazas o del accionar delictivo que obliga a la población a retirarse de sus territorios hacia otras zonas o ciudades para con ello salvaguardar su vida e integridad.

Al respecto de la figura del sometimiento a la justicia, la Corte Constitucional se ha referido a ella en algunos de sus pronunciamientos; así, por ejemplo, en la Sentencia C-370 de 2006, en donde se analizó la constitucionalidad de la Ley 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz, destaca que existe una gran diferencia entre desmovilización y sometimiento a la justicia de miembros de grupos armados al margen de la ley; sin embargo, dicha ley puede considerarse un híbrido de estas dos figuras, por cuanto no constituye un acuerdo de paz como tal, es decir, no es una norma que brinde amnistía e indulto, sino que es una herramienta que pretende que los miembros de estas organizaciones efectivamente se desmovilicen, entreguen sus armas y se sometan a una justicia de carácter transicional en donde se asuman deberes y obligaciones tales como decir la verdad, colaborar con la justicia, no volver a cometer delitos y, a cambio, el Estado, a través de una justicia especial, procure sanciones penales menores a las que ofrecería la justicia penal ordinaria.

Se destaca igualmente lo señalado por dicha Corte en la Sentencia SU-020 de 2022, en la que se declaró el estado de cosas inconstitucional frente al bajo nivel de cumplimiento del componente de garantías de seguridad a favor de la población firmante del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación a la vida civil, en donde se reitera la obligación que tiene el Estado de diseñar políticas para el sometimiento a la justicia de organizaciones criminales y sus redes de apoyo, máxime cuando estas organizaciones, en su mayoría, son las generadoras de atentados y hechos violentos en contra de los firmantes de paz, de manera que, si no se cumple con dicha obligación, además de otros deberes que tiene a su cargo el Estado, se seguirán manteniendo las condiciones para el estado de cosas inconstitucional.

Finalmente, en el análisis de constitucionalidad de la Ley 2272 de 2022 realizado en los Autos 1487 y 1851 de 2023, la Corte Constitucional encuentra que la política de Paz Total es un mecanismo legítimo, en donde el gobierno nacional puede adelantar acercamientos con Grupos Armados Organizados y Estructuras Armadas Organizadas de Crimen de Alto Impacto - EAOCAI-, todo ello para lograr su sometimiento a la justicia y su desmantelamiento, pero también se hace una exhortación al gobierno nacional para que aclare las diferencias entre los mecanismos de justicia transicional y los instrumentos de sometimiento.

Todo lo anterior evidencia que existe una diferencia entre desmovilización y sometimiento a la justicia, ya que la segunda figura es la que se aplica a las bandas y grupos armados organizados en Colombia, la cual es legítima, legal y pertinente, por lo que no debe interpretarse como un mecanismo de amnistía e indulto, pero sí direccionada hacia la aplicación de una sanción penal mucho menos de la que brinda la justicia penal ordinaria.

3. Actuales condiciones para el sometimiento individual y colectivo a la justicia de los integrantes de grupos armados organizados en Colombia

En Colombia se ha desarrollado todo un marco normativo para el sometimiento individual y colectivo a la justicia de integrantes de organizaciones al margen de la ley; en su mayoría estas normas han estado direccionadas a brindar garantías de una justicia flexible y ofrecer sanciones penales mucho menores a quienes abandonen las armas y hayan pertenecido principalmente a organizaciones guerrilleras y paramilitares. En la siguiente tabla se reseñan las normas que se han dictado en materia de sometimiento desde 1990 hasta la actualidad.

Tabla 5. Normograma sobre sometimiento a la justicia en Colombia a partir de 1990

Norma	Objeto	Descripción
Decreto 2047 de 1990	Por el cual se crean mecanismos para incentivar el sometimiento a la justicia de quienes hayan cometido delitos relacionados con los motivos de perturbación del orden público	Esta norma otorgaba beneficios de rebajas de penas o ejecución condicional de las mismas a narcotraficantes que se entregaran a la justicia, entregaran armas y confesaran sus delitos; garantizaba, además, la no extradición a Estados Unidos y su enjuiciamiento en Colombia
Decreto 2147 de	Por el cual se adiciona el	Garantizaba los derechos de quienes

1990	Decreto legislativo 2047 de 5 de septiembre de 1990	se entregarán a la justicia en el marco del Decreto 2047 de 1990
Decreto 2372 de 1990	Por el cual se adiciona el Decreto legislativo 2047 de 1990	Establecía mecanismos procedimentales para quienes se entregarán a la justicia en el marco del Decreto 2047 de 1990
Decreto 3030 de 1990	Por el cual se dictan medidas tendientes al restablecimiento del orden público y se subrogan los Decretos legislativos 2047, 2147 y 2372 de 1990	Complementaba las normas anteriores, con la diferencia que también permitía la entrega de miembros de delincuencia organizada*
Ley 81 de 1993	Por la cual se introducen modificaciones al Código de Procedimiento Penal	En virtud de que los decretos de estado de sitio habían perdido vigencia, conservó la esencia de la política de sometimiento a la justicia y legitimó la sentencia anticipada con rebaja de penas para quienes se entregaran a la justicia**
Ley 104 de 1993	Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de	Garantizaba algunos beneficios materializados en subrogados penales para personas pertenecientes a grupos

* En virtud de este decreto se entregaron a la justicia Jorge Luis Ochoa, Juan David Ochoa y Fabio Ochoa, socios de Pablo Escobar y miembros del Cartel de Medellín.

** Esta ley permitió la entrega de distintos miembros del Cartel de Cali.

	la justicia y se dictan otras disposiciones	subversivos o milicianos que se entregaran voluntariamente a la justicia.
Decreto 1385 de 1994	Por el cual se expiden normas sobre concesión de beneficios a quienes abandonen voluntariamente las organizaciones subversivas	Otorgaba los mismos beneficios de la Ley 104 de 1993 a quienes abandonaran organizaciones subversivas
Ley 241 de 1995	Por la cual se prorroga la vigencia, se modifica y adiciona la Ley 104 de 1993	Amplió la vigencia de la Ley 104 de 1993 y extendió los beneficios a los paramilitares que se desmovilizaran y se entregaran a la justicia
Ley 418 de 1997	Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones	También conocida como Ley de Orden Público, dota al Estado de instrumentos para asegurar y garantizar el orden social justo, la convivencia pacífica y las libertades personales y, por ende, permitió impulsar los procesos de negociación con grupos subversivos, organizaciones de justicia privada y milicianos
Ley 782 de 2002	Por medio de la cual se prorroga	Eliminó las condiciones para el

	la vigencia de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y se modifican algunas de sus disposiciones	reconocimiento de estatus político a grupos irregulares que quisieran iniciar procesos de paz*
Ley 975 de 2005	Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios	Constituye el marco normativo con el que se legitimó la desmovilización del paramilitarismo y el sometimiento individual de guerrilleros, otorgando penas de entre 5 y 8 años de prisión a cambio de confesión, colaboración con la justicia y reparación de las víctimas
Ley 1424 de 2010	Por la cual se dictan disposiciones de justicia transicional que garanticen verdad, justicia y reparación a las víctimas de desmovilizados de grupos organizados al margen de la ley, se conceden beneficios	Conocida como la Ley de los Desmovilizados, permitió la reintegración de los exmiembros de las autodefensas que no lograron amparo por la Ley de Justicia y Paz

* La norma permitió que las autodefensas comenzaran su proceso de desmovilización sin que se les otorgara el estatus de fuerza beligerante.

	jurídicos y se dictan otras disposiciones	
Ley 1908 de 2018	Por medio de la cual se fortalecen la investigación y judicialización de organizaciones criminales, se adoptan medidas para su sujeción a la justicia y se dictan otras disposiciones	Aunque no es una ley propiamente de sometimiento de estructuras criminales, crea mecanismos para la persecución de GDO y GAO, al igual que para los colaboradores de estas organizaciones
Decreto 965 de 2020	Por el cual se adiciona el Capítulo 8 al Título 5 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, se adoptan medidas para el sometimiento individual a la justicia de los integrantes de los Grupos Armados Organizados (GAO) y se dictan otras disposiciones	Establece una ruta de sometimiento a la justicia para quienes abandonen GDO y GAO y otorga una serie de beneficios preliminares en materia psicosocial, atención en salud, protección y seguridad, al igual que beneficios jurídicos y socioeconómicos, traslados por riesgo y póliza de seguro de vida
Ley 2272 de 2022	Por medio de la cual se modifica adiciona y prorroga la ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de	Conocida como la política de Paz Total, dispone dos tipos de procesos: uno de negociación con grupos armados organizados al margen de la ley para pactar acuerdos de paz que

	2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de paz de Estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones	bien pueden terminar con amnistías e indultos a cambio de la dejación de armas y otro de acercamientos y conversaciones con grupos armados y estructuras criminales con las que se busca lograr su sometimiento a la justicia y su desmantelamiento a cambio de sanciones penales menores
--	--	---

Fuente: elaboración propia.

De conformidad con la anterior normatividad, ¿cuáles son las actuales condiciones para el sometimiento individual y colectivo a la justicia de los integrantes de grupos armados organizados en Colombia? En estos momentos, a octubre de 2023, los miembros de bandas criminales que individualmente tengan la intención de someterse a la justicia y pretendan obtener los beneficios que ofrece la ley a cambio de dicho sometimiento estarán sujetos a lo dispuesto en el Decreto 965 de 2020, que contiene la ruta de sometimiento individual para los integrantes de los Grupos Armados Organizados -GAO-.

La norma señala que la ruta de sometimiento estará integrada por dos fases: la primera es una fase de presentación, en donde estos integrantes pueden entregarse voluntariamente ante cualquier autoridad militar, de policía, administrativa o judicial; posteriormente, su caso será recepcionado por el Ministerio de Defensa Nacional y luego pasará al Comité Interinstitucional de Sometimiento Individual a la Legalidad -CISIL-; después pasan a la fase de proceso de

atención diferencial, en donde, después de verificada la pertenencia a un GAO, ingresan a un proceso de atención ante la Agencia para la Reincorporación y la Normalización -ARN-. En la parte de presentación, estas personas contarán con asistencia jurídica y se les otorgarán una serie de beneficios preliminares en materia psicosocial, salud y protección y seguridad; en la siguiente fase se les brindará apoyo económico y una póliza de seguro de vida por el término de un año.

Ahora bien, en caso de que se trate de un sometimiento colectivo, la ruta es diferente, pues este tipo de procesos se desarrolla en el marco de la Ley 2272 de 2022, que contiene la política de Paz Total, en donde el grupo armado organizado o estructura armada organizada de crimen de alto impacto debe realizar contactos con el Alto Comisionado para la Paz, la Dirección Nacional de Inteligencia o el Ministerio de Defensa Nacional para iniciar conversaciones con el fin de lograr el sometimiento a la justicia y el desmantelamiento de la organización; sin embargo, es de advertir que esta norma no cuenta aún con reglamentación, por lo que son inciertas las “reglas de juego” que deben regir esas desmovilizaciones colectivas.

De no expedirse un decreto que reglamente esas organizaciones colectivas de bandas criminales se presumirían que cada acercamiento y conversación tendría sus propias reglas de juego, lo cual, en la práctica, puede resultar riesgoso, debido a la gran cantidad de bandas criminales que existen hoy en día en Colombia, algunas incluso con un carácter transnacional, lo que haría imposible la búsqueda de acuerdos, pues cada organización delincencial persigue unos intereses diferentes.

4. Discusión

El conflicto armado colombiano, a lo largo de sus más de seis décadas de vigencia, ha tenido una serie de transformaciones que se han hecho sobre todo evidentes en los últimos años tras la desmovilización de un importante número de paramilitares en los años dos mil y luego de la firma del Acuerdo de Paz entre Estado y FARC-EP a finales del año 2016; estos hechos dieron lugar al surgimiento de nuevos modelos de bandas y grupos armados organizados de carácter ilegal, los cuales entraron a la dinámica del conflicto, ya no bajo una presunta ideología política, sino con la clara intención de mantener el control de las rutas y todo lo que implica el negocio del narcotráfico, así como la comisión de otras conductas delictivas con fines económicos como el secuestro y la extorsión.

Por las condiciones como operan estos Grupos Armados Organizados -GAO-, tal y como se ha evidenciado a lo largo de esta investigación, desde un punto de vista legal no es posible adelantar con estos algún proceso de paz, por lo que la justicia colombiana les ofrece políticas de desmovilización y sometimiento, tanto de carácter individual como colectivo; se destaca en este sentido el Decreto 965 de 2020, dictado por el gobierno de Iván Duque, en donde se establece la ruta de sometimiento para estas organizaciones ilegales a cambio de una serie de beneficios en materia de atención de necesidades básicas y también de carácter jurídico y socio-económico.

Sobresale también la Ley 2272 de 2022, propuesta en el marco del gobierno de Gustavo Petro, que ofrece a estos grupos acordar mecanismos de sometimiento a la justicia y

desmantelamiento de la organización a cambio de sanciones penales menores, diferente a lo que se ofrece a GAO, con quienes se negocia la terminación del conflicto a cambio de amnistías e indultos; a esta política pública se le ha denominado “Política de Paz Total”, la cual, a dos años de implementada, ha logrado pocos, por no decir nulos resultados, más allá de acuerdos temporales de cese al fuego, los cuales se levantan cuando no se avanza en negociaciones tangibles con los delegados designados por el gobierno.

Lo problemático con estas políticas de desmovilización y sometimiento a la justicia de bandas y GAO en Colombia tiene que ver con el hecho de que son objeto de crítica, en la medida en que, en la práctica, resulta generadoras de impunidad, ya que, básicamente, es una política que otorga beneficios a los miembros de la banda criminal bajo un modelo de justicia premial, pero que no repara los derechos y afectaciones de las víctimas; en general, es una política que premia al delincuente y no satisface la exigencia de una verdadera justicia de las víctimas.

Sin embargo, estas políticas de desmovilización y sometimiento a la justicia, aunque son generadoras de impunidad, deben concebirse bajo una premisa según la cual se trata de una impunidad necesaria, ya que la población deja de soportar el accionar y la presencia de estas organizaciones criminales (dejan de ser objeto de extorsión y amenazas y se desintegran las estructuras del narcomenudeo y del narcotráfico en general); de igual manera, el Estado ya no necesitaría direccionar sus recursos en la persecución de los miembros de esta organizaciones, por cuanto estarían vinculados a procesos excepcionales y especiales de resocialización; así mismo, las organizaciones criminales podrían reincorporarse a la vida civil, dejando de lado los riesgos que implica el enfrentamiento con el Estado y otros GAO.

El asunto está en sostener este tipo de políticas, al igual que los beneficios que las acompañan en el mediano y largo plazo, ya que ello obliga a que estas medidas se articulen a otras políticas que logren establecer las condiciones para que los miembros de estas organizaciones ilegales se mantengan al margen de la reincidencia. Este es un aspecto fundamental para que el sometimiento a la justicia resulte eficaz y efectivo, ya que, de lo contrario, se mantendría todo el entramado, a manera de círculo vicioso, que hace que los miembros de estos grupos se sometan a procesos de dejación de armas, pero ante el incumplimiento del Estado tengan que volver a constituir nuevos grupos criminales.

Conclusiones

Las diversas circunstancias que han caracterizado el conflicto armado colombiano, sobre todo a partir de la segunda mitad del siglo XX, han puesto en evidencia la complejidad de este fenómeno, el cual tiene su origen, especialmente, en la multiplicidad de actores armados que han buscado enfrentarse contra el Estado y entre ellos mismos; aun así, a cada una de estas organizaciones y grupos al margen de la ley el Estado les ha ofrecido distintos procesos de paz, desmovilización y sometimiento a la justicia, llegándose con ello a acuerdos específicos para que dejen sus armas y, a cambio, se les otorgue amnistías e indultos, les permita participar en política o les otorgue beneficios penales. Este tipo de actuaciones se han hecho evidentes desde 1990 hasta la actual política de Paz Total, en donde siempre la intención ha sido la de desescalar la intensidad del conflicto mediante desmovilizaciones y mecanismos de sometimiento a la justicia.

Las dinámicas de desmovilización y sometimiento operan de manera distinta frente a las denominadas bandas criminales, conocidas anteriormente como BACRIM, pues se trata de grupos que no persiguen propiamente fines políticos, como es el caso de las guerrillas y el paramilitarismo; su intención es netamente económica, pues la existencia de estas organizaciones depende de actividades criminales como el narcotráfico, la extorsión, el hurto, el homicidio a sueldo, el constreñimiento, el despojo de tierras, entre otros, de tal manera que no es posible negociar acuerdos de paz con estas organizaciones que terminen en amnistías e indultos, por lo que se debe buscar su sometimiento a la justicia a cambio de beneficios penales, pues es la única vía legítima, legal y pertinente para lograr su desmovilización.

Lo problemático del asunto, tal y como ha quedado plasmado en el presente estudio, es que, si bien en Colombia se cuenta con una ruta de atención para la desmovilización individual de miembros de estas organizaciones criminales, en materia de desmovilizaciones colectivas el panorama es difuso, ya que, aunque la ley que contiene la política de Estado de Paz Total abre la posibilidad para que se den acercamientos y conversaciones con estas estructuras criminales, aun no existe reglamentación al respecto, normativa que es urgente, más si se persigue un interés tan ambicioso como es la desmovilización y sometimiento a la justicia de la totalidad de estas bandas criminales.

Referencias

- Ariza A., D. (2014). *La zona de distención del Caguán: un análisis de los factores económicos, políticos y sociales a partir del concepto de Estado Fallido*. Universidad del Rosario.
- Atehortúa A., C. (2009). Límites para el concepto de desplazamiento forzado intraurbano. El papel de la acción de tutela y de la jurisprudencia en su construcción. *Revista Diálogos de Saberes*, (30), 241-260.
- Bejarano A., C. (2019). *Historia del Partido Revolucionario de los Trabajadores de Colombia PRT (1978-1991)*. Universidad Nacional de Colombia.
- Burbano, C. (2018). *La nueva ley de sometimiento para bandas criminales*.
<https://www.ideaspaz.org/publications/posts/1691>
- Cárdenas S., J. (2006). Los renegados de antaño y hogaño: desmovilización de excombatientes irregulares en Colombia. *Tesis Psicológica*, (1), 53-70.
- Castro S., D., & Polanco C., L. (2019). *Análisis la Ley 1908 de 2018 frente la legislación penal ordinaria y a la convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional*. Universidad Cooperativa de Colombia.

Congreso de la República. (1981, 14 de mayo). *Por la cual se declara una amnistía condicional [Ley 37 de 1981].* DO: 35.760.

Congreso de la República. (1982, 20 de noviembre). *Por la cual se decreta una amnistía y se dictan normas tendientes al restablecimiento y preservación de la paz [Ley 35 de 1982].*
DO: 36.133.

Congreso de la República. (1985, 5 de junio). *Por la cual se concede una autorización al Presidente de la República, se regula el ejercicio de la facultad de conceder indultos y se dictan otras disposiciones [Ley 49 de 1985].* DO: 37.000.

Congreso de la República. (1993, 2 de noviembre). *Por la cual se introducen modificaciones al Código de Procedimiento Penal [Ley 81 de 1993].* DO: 41.098.

Congreso de la República. (1993, 31 de diciembre). *Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones [Ley 104 de 1993].* DO: 41.158.

Congreso de la República. (1995, 14 de febrero). *Por la cual se prorroga la vigencia, se modifica y adiciona la Ley 104 de 1993 [Ley 241 de 1995].* DO: 42.719.

Congreso de la República. (1997, 26 de diciembre). *Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones [Ley 418 de 1997].* DO: 43.201.

Congreso de la República. (2002, 23 de diciembre). *Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y se modifican algunas de sus disposiciones [Ley 782 de 2002].* DO: 45.043.

Congreso de la República. (2005, 25 de julio). *Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios [Ley 975 de 2005].* DO: 45.980.

Congreso de la República. (2010, 29 de diciembre). *Por la cual se dictan disposiciones de justicia transicional que garanticen verdad, justicia y reparación a las víctimas de desmovilizados de grupos organizados al margen de la ley, se conceden beneficios jurídicos y se dictan otras disposiciones [Ley 1424 de 2010].* DO: 47.937.

Congreso de la República. (2018, 9 de julio). *Por medio de la cual se fortalecen la investigación y judicialización de organizaciones criminales, se adoptan medidas para su sujeción a la justicia y se dictan otras disposiciones [Ley 1908 de 2018].* DO: 50.649.

Congreso de la República. (2022, 4 de noviembre). *Por medio de la cual se modifica adiciona y prorroga la ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de paz de Estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones [Ley 2272 de 2022]. DO: 52.208.*

Correa S., L. (2020). *Tratamiento penal especial de sujeción a la justicia para integrantes de organizaciones criminales. 2020. Informe final.* Universidad Autónoma Latinoamericana.

Corte Constitucional. (2006, 18 de mayo). *Sentencia C-370* [MP. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis & Clara Inés Vargas Hernández].

Corte Constitucional. (2022, 27 de enero). *Sentencia SU-020* [MP. Cristina Pardo Schlesinger].

Corte Constitucional. (2023, 10 de agosto). *Auto 1851* [MS. Natalia Ángel Cabo & Antonio José Lizarazo Ocampo].

Corte Constitucional. (2023, 13 de julio). *Auto 1487* [MP. Alejandro Linares Cantillo].

Duque A., A. (2022). *La influencia del impacto de la Unión Europea en el Acuerdo de Paz en Colombia y aporte en la puesta en marcha y consolidación del mismo.* Pontificia Universidad Javeriana.

Duque L., E., & García M., J. (2021). *Tratamiento judicial en Colombia a los desmovilizados de la guerrilla reclutados en la niñez o adolescencia*. Universidad Católica de Colombia.

Fundación Ideas para la Paz. (2023). *Paz Total: un pasito adelante y dos para atrás*.
<https://ideaspaz.org/publicaciones/opinion/2023-08/paz-total-un-pasito-adelante-y-dos-para-atras>

Fundación Indepaz. (2013). *Proceso de paz con las Autodefensas Unidas de Colombia -AUC-*.
http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/04/Proceso_de_paz_con_las_Autodefensas.pdf

García P., & Herrera C., Á. (2020). Los spoilers del acuerdo de paz en Colombia: el caso del Clan del Golfo. *Revista Colombiana de Ciencias Sociales*, 11(1), 204-233.

Giraldo C., R. (2023). *El fracaso de la Ley 1908 de 2018, como ley de sometimiento a la justicia*.
<https://www.revistaderecho.com.co/2023/04/15/el-fracaso-de-la-ley-1908-de-2018-como-ley-de-sometimiento-a-la-justicia/>

Gómez S., E., González O., J., & Torres B., B. (2018). *Garantías constitucionales del derecho de defensa en las audiencias preliminares*. Universidad Libre Seccional Cúcuta.

Hernández S., R., Fernández C., C., & Baptista L., P. (2014). *Metodología de la investigación*. McGraw-Hill.

Herrera C., J. (2020). *Análisis de la decisión individual en procesos de desmovilización con sujetos excombatientes de grupos al margen de la ley en Colombia*. Universidad Nacional Abierta y a Distancia.

Jurado P., L., & Aponte M., R. (2015). *Declaratoria de ilegalidad de la captura desde la perspectiva del populismo punitivo*. Universidad Militar Nueva Granada.

Luna C., J. (2017). *Responsabilidad de los miembros de las “bandas criminales”: ¿por ejecución de delitos ordinarios cometidos en tiempos de guerra o por comisión de crímenes de guerra?* Universidad Nacional de Colombia.

Mejía M., S. (2016). *Milicias populares en la ciudad de Medellín: una mirada coyuntural y discursiva desde la prensa escrita (1984-1994)*. Universidad de Antioquia.

Mesa de conversaciones entre Estado colombiano y FARC-EP. (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

Ministerio de Defensa Nacional. (2003, 24 de enero). *Por el cual se reglamenta la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y la Ley 782 de 2002 en materia de reincorporación a la sociedad civil [Decreto 128 de 2003]*. DO: 45.073.

Ministerio de Defensa Nacional. (2016). *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 [Directiva 015 de 2016]*.
https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/dir_15_2016.pdf

Naciones Unidas. (2000). *Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos [Convención de Palermo]*.
<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>

Núñez, C., & Gómez E., E. (2020). *Juventud, violencia y paz Experiencias investigativas en barriadas populares de Cali y Medellín*. Sello Editorial Universidad de Medellín.

Ortiz R., J. (2012). *El paso (para)institucional. Desmovilizaciones en territorialidades bélicas, el caso del EPL en Urabá*. Universidad de los Andes.

Otálora C., C. (2010). *El proceso entre el gobierno nacional y las autodefensas unidas de Colombia: ¿proceso de paz o de sometimiento a la justicia?* Universidad Nacional de Colombia.

Páez R., D. (2015). *La aplicación de los principios de proporcionalidad, necesidad y razonabilidad por medio del principio de integración en la medida de aseguramiento.* Universidad Militar Nueva Granada.

Peláez S., M. (2005). *De la vida guerrillera a la vida civil. una lucha por un ideal. El caso de la Corriente de Renovación Socialista -CRS-*. Universidad de los Andes.

Presidencia de la República. (1990, 14 de diciembre). *Por el cual se dictan medidas tendientes al restablecimiento del orden público y se subrogan los Decretos legislativos 2047, 2147 y 2372 de 1990 [Decreto 3030 de 1990]*. DO: 39.603.

Presidencia de la República. (1990, 14 de septiembre). *Por el cual se adiciona el Decreto legislativo 2047 de 5 de septiembre de 1990 [Decreto 2147 de 1990]*. DO: 39.529.

Presidencia de la República. (1990, 5 de septiembre). *Por el cual se crean mecanismos para incentivar el sometimiento a la justicia de quienes hayan cometido delitos relacionados con los motivos de perturbación del orden público [Decreto 2047 de 1990]*. DO: 39.521.

Presidencia de la República. (1990, 8 de octubre). *Por el cual se adiciona el Decreto legislativo 2047 de 1990 [Decreto 2372 de 1990]*. DO: 39.547.

Presidencia de la República. (1994, 5 de julio). *Por el cual se expiden normas sobre concesión de beneficios a quienes abandonen voluntariamente las organizaciones subversivas [Decreto 1385 de 1994]*. DO: 41.420.

Presidencia de la República. (2020, 7 de julio). *Por el cual se adiciona el Capítulo 8 al Título 5 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, se adoptan medidas para el sometimiento individual a la justicia de los integrantes de los Grupos Armados Organizados (GAO) y se dictan otras disposiciones [Decreto 965 de 2020]*. DO: 51.368.

Puerta C., A. (2018). *Del M-19 a las FARC. Continuidades y discontinuidades en la construcción de la paz en Colombia*. Universidad Pontificia Comillas.

Quintanilla C., Á. (2016). *Inclusión de las víctimas de las bandas criminales como beneficiarias de la ley de víctimas y restitución de tierras*. Universidad Militar Nueva Granada.

Ríos S., J. (2019). *Breve historia del conflicto armado en Colombia*. Catarata.

Rodríguez G., C. (2009). *Más allá del desplazamiento: políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia*. Uniandes.

- Rodríguez V., C. (2013). *Responsabilidad del estado frente al fenómeno del desplazamiento forzado intraurbano. Estudio de caso: Altos de Cazucá, Soacha (2005 – 2013)*. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.
- Rúa D., C., Duarte M., T., & Gómez M., L. (2018). *Escenarios para el sometimiento de excluidos de Justicia y Paz a la Jurisdicción Especial para la Paz: disquisición sobre sus ámbitos de aplicación. Opinión Jurídica, 17(35), 117-146.*
- Ruiz J., M. (2009). *El país que nos dejaron: cómo desestabilizaron los carteles de la droga de Medellín y Cali al estado colombiano durante 1986-1996*. Pontificia Universidad Javeriana.
- Sánchez, L. A., & Atehortúa, C. (2008). Narraciones sobre la experiencia del éxodo. El caso del desplazamiento forzado en la comuna 13. *Vniversitas, (117), 15-40.*
- Santos P., J. (2005). *Enseñanzas del proceso de reinserción del M-19: una evaluación desde los actores, hacia las nuevas negociaciones de paz. “El escenario ideal para la reinserción”*. Universidad de los Andes.
- Wilches S., D., & Suárez F., V. (2016). *El Movimiento Armado Quintín Lame y su proceso de paz: una lección de dignidad y resistencia*. Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

Zárate M., L. (2021). *Anónimas y a la sombra: trayectorias y desenlace de las guerrillas en Colombia entre 1974 y 1994*. Pontificia Universidad Javeriana.

Zuleta, S. (2023). *Sometimiento a la justicia: ¿talón de Aquiles de la “Paz Total”?*
<https://razonpublica.com/sometimiento-la-justicia-talon-aquiles-la-paz-total/>

Anexos

Anexo A. Acuerdos entre los Comandos Ernesto Rojas y el Gobierno Nacional

ACUERDO ENTRE LOS COMANDOS ERNESTO ROJAS Y EL GOBIERNO NACIONAL

PROTOCOLO

En la ciudad de Santafé de Bogotá, a los 20 días del mes de marzo de 1992, se reunieron una delegación de la Consejería Presidencial para la Paz, en representación del Gobierno Nacional, y el equipo de Conducción de los Comandos Ernesto Rojas integrantes del antiguo Ejército Popular de Liberación, con el fin de protocolizar el siguiente Acuerdo:

I

Tanto el Gobierno Nacional como los Comandos Ernesto Rojas coinciden en la necesidad de implementar y desarrollar soluciones pacíficas al conflicto armado existente en Colombia.

El Gobierno Nacional ratifica su voluntad de lograr mediante acuerdos efectivos la reincorporación a la vida civil de todos aquellos que por razones políticas han decidido alzarse en armas contra las instituciones y el régimen existente. Por su parte los Comandos Ernesto Rojas expresan que los colombianos deben darse la oportunidad de lograr la paz y la convivencia.

Los Comandos Ernesto Rojas se acogen a los acuerdos suscritos por el Gobierno Nacional y el Ejército Popular de Liberación el 15 de febrero de 1991.

3

El Gobierno Nacional a partir del Decreto 1943 del 12 de agosto de 1991 concede los beneficios del indulto o amnistía según lista de personas presentadas por los Comandos Ernesto Rojas (anexo No 1). La Consejería para la Paz remitirá al Ministerio de Justicia dicho listado en las veinticuatro horas siguientes a la firma del presente protocolo, con el fin de cumplir los trámites establecidos en el capítulo II del Decreto 1943.

El listado podrá aumentarse en cuatro personas en los ocho días siguientes a la firma del Protocolo.

4

No serán beneficiarios del indulto o amnistía todas aquellas personas que sean reincidentes tras la cesación de procedimiento establecida por el Gobierno Nacional en el Decreto 213 del 21 de enero de 1991 como producto de las negociaciones realizadas en su momento con el Ejército Popular de Liberación.

5

El Gobierno Nacional promoverá la puesta en marcha de los mecanismos de seguridad necesarios para que los miembros de los Comandos Ernesto Rojas se puedan desenvolver en la vida civil normalmente. En este contexto, el Gobierno Nacional adelantará las gestiones necesarias para la salida al exterior de tres miembros de los Comandos Ernesto Rojas. Así mismo, el Gobierno Nacional con base en las normas legales, coordinará las acciones pertinentes para que los miembros de los Comandos Ernesto Rojas, según listado anexo No.2, sean habilitados para el porte legal de armamento.

6

Los integrantes de los Comandos Ernesto Rojas del listado Anexo No.3 serán beneficiarios del programa de Reinserción establecido en los acuerdos firmados por el Gobierno Nacional con el Ejército Popular de Liberación. En tal sentido quedan sujetos a las actas complementarias a que hubiere lugar, firmadas por ambas partes.

7

Para los efectos del desarrollo y seguimiento del programa de reinserción, los Comandos Ernesto Rojas estarán representados por Alex Chacón Usquiano ante la Dirección Presidencial para la Reinserción.

8

Los Comandos Ernesto Rojas hacen dejación de armas las cuales serán fundidas en Santafé de Bogotá, en total reserva, tras un plan de recolección definido previamente por las parte en donde incluye el listado general de armas (Anexo No. 4) y el itinerario a seguir.

9

La existencia de este hecho será dada a conocer a la opinión nacional mediante un comunicado conjunto.

10

Como constancia histórica, las partes definen como testigos del presente Protocolo a la Iglesia Colombiana, a un representante del Senado de la República designado por su Presidente y al ex Constituyente Darío Mejía.

*FIRMADO EN LA CIUDAD DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ
EL 20 DE MARZO DE 1992*

Por el Gobierno Nacional

*GONZALO DE FRANCISCO
Consejería para la Paz*

*EDUARDO DIAZ URIBE
Consejería para la Paz*

*JOSE NOE RIOS
Consejería para la Paz*

*JHON GOMEZ MARTINEZ
Director Programa Presidencial para la Reinserción*

Por los Comandos Ernesto Rojas

*ALEX CHACON
HECTOR TANGARIFE*

Testigos

*CARLOS ESPINOSA FACCIÓ LINCE
Presidente del Senado de la República*

*Presbítero FERNANDO GARCÍA
Secretario Pastoral Social Conferencia Episcopal*

*DARÍO MEJÍA
ExConstituyente*