



POLÍTICA NACIONAL DE DEFENSA DE LA LIBERTAD PERSONAL 2011-2014



Libertad y Orden

Ministerio de Defensa Nacional
República de Colombia



Libertad y Orden

Departamento Administrativo de Seguridad
República de Colombia



Comando
General F.F.M.M.



Ejército
Nacional



Armada
Nacional



Policía
Nacional



Integrantes del CONASE:

Rodrigo Rivera Salazar
Ministro de Defensa Nacional
Presidente del CONASE

Viviane Morales Hoyos
Fiscal General de la Nación

Almirante Edgar Augusto Cely Nuñez
Comandante General de las Fuerzas Militares

Almirante Alvaro Echandía Durán
Comandante Armada Nacional

General Alejandro Navas Ramos
Comandante Ejército Nacional

General Oscar Adolfo Naranjo Trujillo
Director General de la Policía Nacional

Felipe Muñoz Gómez
Director Departamento Administrativo de Seguridad

Claudia Ximena López Pareja
Secretaría Técnica

Coordinación General

Ministerio de Defensa Nacional

Rafael Guarín Cotrino
Viceministerio para las Políticas y Asuntos Internacionales

Dirección Operativa para la Defensa de la Libertad Personal
Claudia Ximena López Pareja
Andrés Orlando Peña Andrade

Dirección de Políticas de Defensa y Seguridad
Mauricio Vargas Vergnaud

Román D. Ortiz
Consultor externo Ministerio de Defensa Nacional

Diseño:
Adriana Ruiz
Dirección Comunicación Sectorial

Fotografía:
Ministerio de Defensa Nacional
Ejército Nacional
Armada Nacional
Fuerza Aérea Colombiana
Policía Nacional
Fiscalía General de la Nación
Fundación País Libre

Impresión:
Imprenta Nacional de Colombia

Julio, 2011



“SI LA PROTECCIÓN DE LA PERSONA EN SUS DERECHOS FUNDAMENTALES, ENTRE ELLOS LA VIDA Y LA LIBERTAD, ES LA RAZÓN DE SER DE LAS AUTORIDADES, QUE SON LA MANIFESTACIÓN VIVA DEL ESTADO, NO CABE DUDA DE QUE LA ORGANIZACIÓN SOCIAL ES UN MEDIO AL SERVICIO DE LA PERSONA, COMO SE HA DICHO, Y DE QUE LA PROTECCIÓN DEL INDIVIDUO ES EL PRIMER DEBER SOCIAL DEL ESTADO. ESTA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS SE HACE MÁS EXIGENTE CUANDO ESTAS PADECEN LA AMENAZA O LA ACCIÓN DE LOS DELINCUENTES. EN ESTA CIRCUNSTANCIA, TODOS LOS RECURSOS DEL ESTADO TIENEN QUE PONERSE AL SERVICIO DE SU MISIÓN FUNDAMENTAL”.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, SENTENCIA C-542/93



| | |
|--|-----------|
| Introducción | 9 |
| 1. Fundamentos jurídicos y marco conceptual | 12 |
| 2. Historia de éxito en la lucha contra el secuestro y la defensa de la libertad personal en Colombia | 18 |
| 3. Análisis de las amenazas contra la libertad personal | 30 |
| 3.1 Situación del Secuestro | 32 |
| 3.2 Extorsión | 34 |
| 3.3 Trata de personas..... | 38 |
| 3.4 Desaparición forzada | 41 |
| 4. Objetivo, pilares, principios y ejes de la política | 45 |
| 4.1 Objetivo general | 46 |
| 4.2 Pilares de la Política | 47 |
| 4.3 Principios..... | 49 |
| 4.4 Ejes Política de Defensa de la libertad Personal | 50 |
| 5. Líneas de acción generales por eje estratégico..... | 54 |
| 5.1 Prevención | 55 |
| 5.2 Disuasión..... | 56 |
| 5.3 Desarticulación | 57 |
| 5.4 Judicialización | 58 |
| 5.5 Asistencia | 59 |
| 6. Objetivos y líneas específicas por delito..... | 60 |
| 6.1 Lucha contra el secuestro | 61 |
| 6.2 Lucha contra la Extorsión..... | 63 |
| 6.3 Trata de Personas..... | 65 |
| 6.4 Desaparición Forzada..... | 66 |
| 7. Fortalecimiento institucional | 69 |
| 8. Plan de Acción y presupuesto..... | 72 |







Gobiernos anteriores crearon una serie de condiciones y construyeron un conjunto de capacidades para que las diferentes acciones contra el secuestro y la extorsión, adelantadas en los últimos años, se materializaran y obtuvieran resultados. Más allá de las dificultades de registro y la complejidad del análisis de la información en torno a las cifras del secuestro, por ejemplo, la respuesta cada vez más especializada y profesional de la fuerza pública y la coordinación con las entidades judiciales, dieron lugar a una estrategia contundente cuyo resultado fue la disminución drástica del secuestro durante los últimos años.

No obstante, el secuestro y otras amenazas contra la libertad personal continúan produciendo un número inaceptable de víctimas en el país. La dinámica delincencial muestra una rápida adaptación frente a la acción del Estado, lo que produce cambios en las modalidades y en la dinámica criminal que exige otras respuestas. Por ese motivo, urge replantear las políticas vigentes, actualizar las estrategias en curso y formular una nueva política.

La política se orienta a un conjunto de delitos, sin perder de vista la lógica criminal que los produce, y propenderá por construir una mirada vigilante y una capacidad de reacción flexible para defender la libertad personal, cualquiera sea la modalidad que impida su legítimo ejercicio por parte de los ciudadanos. El punto de partida de este cometido institucional lo constituye un conjunto de acciones que datan de comienzo de los años noventa, la mayoría de ellas expresadas en la legislación.

Esta Política Nacional de Defensa de la Libertad Personal 2011-2014 se nutre de análisis criminológicos de la DIJIN, de la Fiscalía General de la Nación y de valoraciones de las distintas agencias de inteligencia del Estado, así como de observaciones de Organizaciones No Gubernamentales como la Fundación País Libre y de los análisis elaborados por la Dirección Operativa para la Libertad Personal y la Dirección de Políticas de Defensa y Seguridad del Ministerio de Defensa Nacional. Para elaborar la política se llevó a cabo un proceso de discusión y acuerdo entre las diferentes entidades que componen el Conase¹, liderado por el Viceministerio de Defensa para las Políticas y los Asuntos Internacionales.

1. La Ley 282 de 1996 definió que el Conase, lo integran: El Ministro de Defensa Nacional, el Comandante General de las FF. MM., el Comandante del Ejército Nacional, el Comandante de la Armada Nacional, el Director General de la Policía Nacional, el Fiscal General de la Nación y el Director del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS).



La definición de objetivos, principios, pilares, ejes estratégicos y líneas de acción propuestos para enfrentar amenazas actuales y emergentes contra la libertad personal, aquí contenidos, tienen el propósito de respetar, garantizar, proteger y asegurar, defender, en una sola palabra, este valor fundamental y universal instituido en nuestro ordenamiento social y jurídico para todos y cada uno de los habitantes del país.



1. FUNDAMENTOS JURÍDICOS Y MARCO CONCEPTUAL



1. FUNDAMENTOS JURÍDICOS Y MARCO CONCEPTUAL

La libertad personal es un valor esencial de nuestro ordenamiento social y jurídico, hace parte de los derechos fundamentales e inalienables consagrados por la Constitución Nacional, y su ejercicio se encuentra garantizado por el Estado y regulado en la ley. El amplio conjunto de libertades personales garantizadas por la Constitución (conciencia, aprendizaje, información, profesión u oficio, residencia, locomoción, desarrollo de la personalidad, etc.) y su ejercicio dentro de la ley, produce bienestar cognitivo y emocional, prepara al individuo para el compromiso, el esfuerzo y la innovación en torno a metas sociales valiosas, al tiempo que crea las condiciones para que los ciudadanos concurren pacíficamente al ámbito público para construir democráticamente objetivos sociales valiosos. Como establece la Corte Constitucional en Sentencia C-542 de 1993:

“El hombre es, pues, socio por naturaleza, con base en su libertad. La sociedad implica el ejercicio de la libertad de sus integrantes; de ahí que la sociedad es la reunión estable de hombres que en el ejercicio de su autodeterminación se comprometen con los fines racionales de la comunidad. Esta facultad de autodeterminación es la base de la responsabilidad social de la persona. Luego, el primer deber que genera la libertad es el de la responsabilidad social. Es decir, el titular

La libertad personal es un valor esencial de nuestro ordenamiento social y jurídico, hace parte de los derechos fundamentales e inalienables consagrados por la Constitución Nacional, y su ejercicio se encuentra garantizado por el Estado y regulado en la ley.



Cualquier acción que atente contra la libertad personal concita además el rechazo y la reprobación de los ciudadanos, erigiéndose en acto que agravia al conjunto de la población colombiana.

14

del derecho inherente a la libertad, es también titular del deber de responsabilidad social: responde por sus actos ante la sociedad y vela por el mantenimiento del bien común, de conformidad con el interés general”.

Este carácter dual de la libertad personal como valor fundamental en sí mismo y al tiempo condición necesaria para un desarrollo político, social y económico de carácter democrático e institucional es el resultado de un proceso histórico que reconoce en un primer momento los derechos universales del hombre y el ciudadano, y luego lo hace progresivamente con los derechos sociales, económicos y culturales².

Siendo tal el valor de la libertad personal para el Estado de Derecho y la estructura de las sociedades modernas, la Constitución y las leyes de Colombia contemplan la condena del secuestro, la esclavitud, la trata de personas, la desaparición forzada o cualquier otra forma ilegal de privación de la libertad personal. Cualquier acción que atente contra la libertad personal concita además el rechazo y la reprobación de los ciudadanos, erigiéndose en acto que agravia al conjunto de la población colombiana.

La condena de los delitos contra la libertad personal debe ir más allá del trámite regular en el sistema de control policial y de justicia. Dada la importancia de estos delitos y la magnitud de las afectaciones contra la libertad personal que ha padecido Colombia en las pasadas décadas, el Estado y la ciudadanía han librado una gran batalla por la defensa de la libertad personal, la cual debe continuar avanzando en la construcción de la acción pública y colectiva capaz de eliminar las

² “En lo que respecta a estos derechos [civiles], se reconoció de maneras diversas que su ejercicio implica elección, y elección implica libertad para elegir entre las distintas alternativas que cada individuo tiene razones para valorar. Esto presupone la vigencia de un criterio de equidad: ha de existir un piso mínimo de igualdad entre los miembros de la sociedad que otorgue a todos un rango razonable de opciones para ejercer su capacidad de elección y su autonomía”. En: PNUD. 2004. La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Aguilar, Altea, Taurus y Alfaguara (p. 62).



amenazas que ponen en riesgo y quebrantan el derecho a la libertad personal de la población colombiana³.

En este contexto, la lucha contra este tipo de delitos requiere del liderazgo del Estado en la formulación y actualización de las correspondientes políticas públicas, incluyendo la definición de: (a) objetivos, (b) ejes estratégicos, (c) metas y (d) responsabilidades institucionales. Pero además, se debe convocar a la ciudadanía y al sector privado a contribuir en la lucha contra estos delitos sin poner en riesgo su seguridad personal.

A su vez, la política de defensa de la libertad personal debe ser parte de políticas generales de seguridad y convivencia ciudadana, definiendo objetivos y metas para el conjunto de delitos o de modalidades delictivas conectados a los atentados contra este derecho fundamental. Así lo determina el Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁴:

“136. Los plagios, secuestros y la trata de personas –entre otras actividades del crimen organizado– se cuentan entre los delitos que afectan el derecho a la libertad y seguridad personales en la región. [...] Los Estados Miembros tienen la obligación de hacer efectivas medidas legislativas y operativas –mediante acciones preventivas y de represión legítima– para que su política de seguridad ciudadana se constituya en una herramienta apta para garantizar y proteger el derecho a la libertad y la seguridad personales frente a esta clase de hechos delictivos cometidos por particulares.

137. [...] La Comisión reconoce el enorme daño que este tipo de delito genera sobre las víctimas, entendiéndose por estas, tanto a la víctima directa, como a sus familiares y allegados. Los Estados Miembros deben adoptar las medidas necesarias para prevenir este tipo de hechos criminales que ponen en serio riesgo también el derecho a la vida y a la integridad personal de las víctimas. A la vez, debe contar con los recursos humanos y técnicos que permitan una adecuada tarea de investigación e inteligencia policial y, cuando ello sea necesario y como último recurso, con fuerzas policiales especiales que permitan intervenciones con el mínimo riesgo para la vida y la integridad personal de las personas secuestradas [...].

³ “El Estado debe cumplir con las funciones que expresamente le asigne la Constitución o la ley (art. 6 C.P.). Sin embargo, dentro de la nueva concepción de la responsabilidad del Estado, se entiende que el cumplimiento de ese deber, en algunos casos, abarca más que la sumisión al denominado ‘principio de legalidad’ o ‘cláusula general de competencia’, por cuanto si bien es cierto que toda tarea o actividad debe tener un origen en la Carta o en la ley, el funcionamiento del Estado puede o debe lograr nuevos objetivos que trasciendan ese límite legal. Lo anterior se conoce como la denominada ‘misión del servicio’, y es, junto con la ley, lo que enmarca el contenido obligacional de Estado”. Sentencia Corte Constitucional C-542/93.

⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2009. Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. Washington D.C.: Organización de Estados Americanos.



139. Entre las líneas de acción que deben integrar la política pública de seguridad ciudadana, los Estados Miembros deben incorporar medidas legislativas, institucionales y de asignación de recursos humanos y materiales adecuados para prevenir, y, en su caso, investigar y perseguir a los responsables de casos de trata de personas. Este tipo de medidas deben ser efectivas para proteger y garantizar el derecho a la libertad y a la seguridad personal de las víctimas de esta práctica criminal [...]”.

Una política de defensa de la libertad personal debe adquirir en consecuencia una perspectiva más amplia que la lucha contra el secuestro y la extorsión e incluir al conjunto de delitos que atentan contra la misma, como la desaparición forzada y la trata de personas, que por su naturaleza e impacto son objeto de esta política.

El diseño de la política obedece y se articula con el Plan Nacional de Desarrollo, la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad y la Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana, en lo que tiene que ver con el ámbito de competencias de los organismos que componen el Conase y sus lineamientos estratégicos.

Este diseño tiene en cuenta las amenazas contra la libertad personal y el tipo de delitos en que estas se materializan. Dado que las amenazas están ligadas a diferentes organizaciones al margen de la ley, las instituciones estatales ajustarán su respuesta para que corresponda al tipo y al contexto criminal al que cada una de las amenazas está asociada. Paralelamente, el Estado buscará actuar de forma transversal enfocando recursos de diverso tipo para provocar una reducción radical de los atentados contra la libertad personal utilizando de forma convergente distintas herramientas.

En este sentido, los ejes estratégicos de la política de defensa de la libertad personal se elaborarán sobre la base de enfoques técnicos

El diseño de la política obedece y se articula con el Plan Nacional de Desarrollo, la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad y la Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana



dirigidos a confrontar: (a) los grupos terroristas, (b) las Bandas Criminales, (c) la delincuencia común y (d) la delincuencia organizada transnacional⁵. Al mismo tiempo, la política estará atenta a golpear las relaciones de colaboración entre estas distintas organizaciones en la medida en que sus conexiones encierran un potencial para incrementar las amenazas contra los ciudadanos en general y en el ámbito de la libertad personal, en particular.

Desde esta perspectiva, por ejemplo, las líneas de acción adoptadas para luchar contra el secuestro extorsivo cometido por grupos terroristas y bandas criminales incluirán un cierto número de elementos comunes y mantendrán algunas especificidades que atienden a las características propias de estos delincuentes.

Los episodios calificados como secuestro simple y que estaban asociados a problemas familiares que derivan en un ejercicio arbitrario de la custodia, no constituyen un delito contra la libertad personal, luego su solución corresponde en cambio a otro ámbito de política.

Las líneas de acción adoptadas para luchar contra el secuestro extorsivo cometido por grupos terroristas y bandas criminales incluirán un cierto número de elementos comunes y mantendrán algunas especificidades que atienden a las características propias de estos delincuentes.

⁵ Convención de Palermo contra la delincuencia organizada transnacional. 2000.



2. HISTORIA DE ÉXITO EN LA LUCHA CONTRA EL SECUESTRO Y LA DEFENSA DE LA LIBERTAD PERSONAL EN COLOMBIA



2. HISTORIA DE ÉXITO EN LA LUCHA CONTRA EL SECUESTRO Y LA DEFENSA DE LA LIBERTAD PERSONAL EN COLOMBIA

En el 2000, Colombia era el país con mayor número de secuestros en el mundo con un total de 3.572, de los cuales 2.091 correspondían a la modalidad de extorsivo. Una década después, la cifra de secuestros en el país ha caído a 220 casos de los cuales solo 138 son extorsivos. Este giro radical en la situación de la libertad personal ha privado a criminales y terroristas de una fuente clave de financiamiento y ha supuesto una mejora drástica en las condiciones de vida y en las oportunidades económicas de los colombianos.

A la par de esa reducción del secuestro se ha incrementado la movilidad de los ciudadanos, la inversión nacional y extranjera, el turismo y en general las garantías ciudadanas. Uno de los logros más importantes está relacionado con el fortalecimiento y la mejora de la libertad personal, siendo uno de los factores claves que ha devuelto a los colombianos la confianza en el Estado y ha fortalecido la legitimidad de las instituciones. Desde esta perspectiva, la evolución de la lucha contra el secuestro en Colombia es la historia de un éxito estratégico en la defensa de la libertad personal.

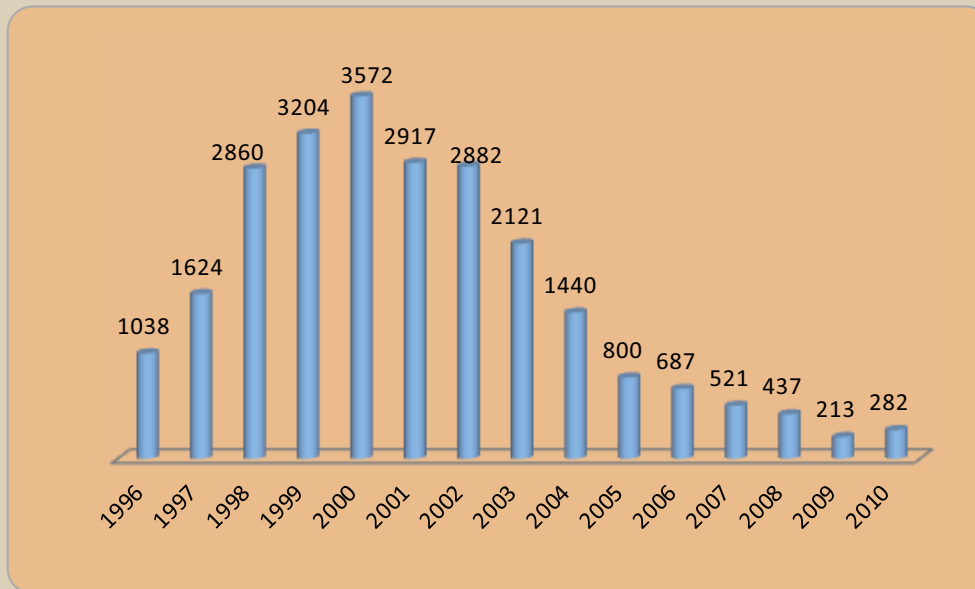
Sin duda, el factor clave que permitió alcanzar este éxito fue el liderazgo y la determinación demostrada por el Gobierno colombiano y

Uno de los logros más importantes está relacionado con el fortalecimiento y la mejora de la libertad personal, siendo uno de los factores claves que ha devuelto a los colombianos la confianza en el Estado y ha fortalecido la legitimidad de las instituciones.



la importancia que tuvo en la lucha contra el secuestro y las demás amenazas contra la libertad personal en la Política de Seguridad Democrática (2002-2010). En ese sentido, la conciencia adquirida por la sociedad y las autoridades de la gravedad de la amenaza para la seguridad de los ciudadanos y la legitimidad del Estado, forjó una sólida voluntad política de confrontar las amenazas contra la libertad personal sin concesiones a los responsables de constreñirla. Además, para entender la vertiginosa reducción del secuestro, es necesario enmarcar este cambio en el contexto general de mejora de las condiciones de orden público. El fortalecimiento del control territorial del Estado generó unas condiciones que forzaron a grupos criminales y terroristas, en primer lugar, a modificar sus patrones delincuenciales en la práctica del secuestro y luego paulatinamente a abandonar este tipo de actuaciones criminales.

NÚMERO DE SECUESTROS EN COLOMBIA 1996-2010



Fuente: MDN- Dirección Operativa para la Defensa de la Libertad Personal.



La transformación del secuestro en una “industria” en Colombia estuvo asociada a la incapacidad estatal para garantizar la seguridad en espacios claves del territorio nacional. Los secuestros colectivos –cruelmente llamados por los terroristas “pescas milagrosas”– fueron posibles por la falta de un adecuado dispositivo de control en las vías principales del país. La existencia de “santuarios” dentro del territorio nacional donde guerrilleros y en su momento las autodefensas podían mantener cautivas a sus víctimas, hizo posible no solo la multiplicación de los secuestros sino también su prolongación durante años.

La recuperación del control gubernamental de las vías a través de acciones como el Plan Meteoro, implementado por las Fuerzas Militares y la Policía, terminó con la amenaza de secuestros masivos en las carreteras. De igual forma, la ocupación de las zonas de refugio de los grupos terroristas por la Fuerza Pública limitó severamente su capacidad para cometer secuestros, ocultar a las víctimas y prolongar los cautiverios. Más allá de esta transformación general de las condiciones de seguridad del país, un conjunto de medidas para la defensa de la libertad personal jugaron un papel clave en la lucha contra el secuestro.

En este sentido, el primer factor determinante fue el desarrollo de una legislación apropiada en la lucha contra el secuestro. Como primer paso, se aprobó el Estatuto contra el Secuestro en 1993. Posteriormente, se elaboraron otras normas claves para proteger la libertad personal, como la Ley 333 de 1996 sobre normas de extinción de dominio de bienes adquiridos de forma ilícita, la Ley 599 de 2000 que modificó el Código Penal en lo relativo a los delitos de secuestro, extorsión, toma de rehenes y desaparición forzada, y la Ley 986 de 2005 sobre las víctimas del secuestro y sus familias.

La recuperación del control gubernamental de las vías a través de acciones como el Plan Meteoro, implementado por las Fuerzas Militares y la Policía, terminó con la amenaza de secuestros masivos en las carreteras.



Como parte del Plan Colombia, EE. UU. aportó recursos que resultaron decisivos en el desarrollo de las capacidades antisequestro de la Fuerza Pública.

Paralelamente, se avanzó en la construcción de una institucionalidad especializada en la lucha contra el secuestro. Con la Ley 282 de 1996 se creó el Fondo Nacional para la Defensa de la Libertad Personal, el Programa Presidencial para la Libertad Personal y el Consejo Nacional de Lucha contra el Secuestro (Conase) como instancia interinstitucional destinada a facilitar la cooperación entre el sector Defensa, la Justicia y otras áreas estatales, para enfrentar ese tipo de delitos. Actualmente, el Fondo es administrado por la Dirección Operativa para la Defensa de la Libertad Personal, dependencia del Ministerio de Defensa Nacional.

Para financiar la política para la defensa de la libertad personal y hacer efectivo el funcionamiento de los mencionados organismos, se asignó un sustancial volumen de recursos presupuestales. Se invirtieron alrededor de 250 mil millones de pesos en el periodo 2002-2010. De forma complementaria y como parte del Plan Colombia, EE. UU. aportó recursos que resultaron decisivos en el desarrollo de las capacidades antisequestro de la Fuerza Pública.

La cooperación internacional y particularmente norteamericana jugó un papel clave en el desarrollo de la política contra el secuestro, no solamente con el aporte de recursos materiales para su sostenimiento, sino, sobre todo, apoyando la capacitación en áreas claves como inteligencia, investigación criminal, operaciones especiales, entre otras. En este sentido, el ejemplo más sobresaliente fue el establecimiento de la Escuela de Entrenamiento, donde se formaron los Grupos de Acción Unificada contra el Secuestro y la Extorsión (Gaula), las unidades especiales antisequestro. Un centro que operó con fondos ATA del Departamento de Estado de EE. UU. hasta el 2009, cuando pasó a ser dirigido y sostenido íntegramente por la Policía Nacional de Colombia, hoy Escuela de Antisequestro y Antiextorsión Mayor Héctor Aníbal Talero Cruz, la cual tiene dos programas académicos que en su pénsum contemplan la capacitación en derechos humanos y derecho internacional humanitario.



El Estado desarrolló una serie de herramientas que se convirtieron en los eslabones claves para construir una capacidad operativa efectiva para combatir a las organizaciones responsables de los secuestros. Fue clave el fortalecimiento de los medios de la Fiscalía General de la Nación, el incremento de los medios de investigación criminal de los organismos de policía judicial, el fortalecimiento de la inteligencia técnica y humana de la Fuerza Pública. Quedó demostrada la gran importancia que tuvo el incremento de las capacidades de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional para ejecutar operaciones especiales.

Cada una de estas herramientas individualmente jugó un papel esencial en el fortalecimiento de la capacidad del Estado para confrontar el ascenso del secuestro en Colombia. Además, todos estos componentes fueron integrados en una nueva estructura orgánica concebida específicamente para proteger a los ciudadanos del secuestro y combatir a los responsables de este tipo de crímenes. Tal fue el caso de los Gaula, que integraron bajo un mismo paraguas elementos de inteligencia, investigación criminal y fuerzas especializadas, con fiscales especializados en combatir el secuestro. De este modo, se buscó maximizar la efectividad de las operaciones destinadas a identificar a las organizaciones de secuestradores, liberar a sus víctimas, capturar a sus integrantes y judicializarlos.

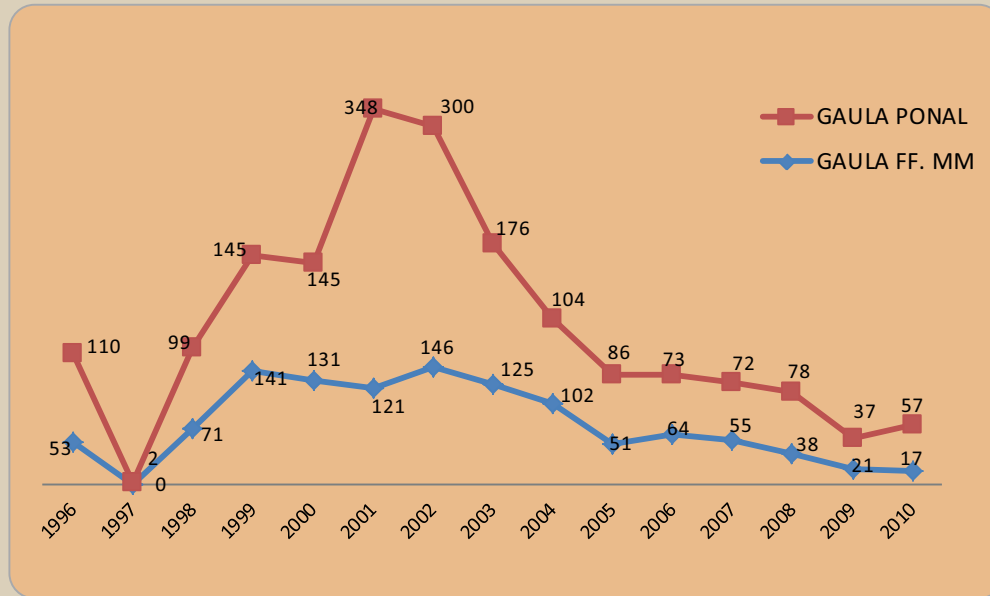
El modelo de los Gaula tomó formas diferentes dependiendo de si se trataban de unidades de la Policía Nacional o las Fuerzas Militares. En el primer caso, se establecieron como estructuras conformadas exclusivamente por policías que integraban sus componentes de inteligencia, investigación criminal y operaciones especiales. Los Gaula militares se configuraron como grupos donde el Ejército y la Armada Nacional aportaban los componentes de operaciones especiales e inteligencia, mientras que la capacidad de investigación criminal era

El Estado desarrolló una serie de herramientas que se convirtieron en los eslabones claves para construir una capacidad operativa efectiva para combatir a las organizaciones responsables de los secuestros.



proporcionada por el DAS o el CTI. Pero más allá de estas diferencias, la posibilidad de integrar inteligencia, investigación criminal y operaciones bajo un mismo paraguas con la Fiscalía, demostró ser una herramienta óptima para combatir la industria del secuestro.

NÚMERO DE RESCATES GAULA 1996 -2010



Fuente: MDN-Dirección Operativa para la Defensa de la Libertad Personal.

La capacidad de los Gaula para rescatar a las víctimas y judicializar a los responsables fue demoledora para las organizaciones y las redes involucradas en el secuestro. La eficacia de estas estructuras ha venido creciendo con el tiempo. Mientras la proporción de rescates sobre el total de secuestros era del 7,7% en 2000 (276 operaciones sobre 3.572 secuestros), el porcentaje se ha incrementado y ha alcanzado un 33,6% en el 2010, en donde se presentan 77 operaciones sobre 220 secuestros, sin contar los casos en que las víctimas son liberadas por la presión ejercida en las operaciones de fuerza pública de rescate. En ambos eventos las liberaciones son producto de la acción de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.



El Estado estableció una serie de mecanismos para visibilizar el fenómeno del secuestro de forma que resultase más sencillo combatirlo. Se crearon las condiciones para facilitar a los ciudadanos la denuncia ante las autoridades de cualquier hecho que atente contra la libertad personal. Se construyeron los indicadores adecuados para hacer un seguimiento preciso del fenómeno que permitieran evaluar la efectividad de las medidas tomadas para confrontarlo.

Entre las razones de éxito de la política debe destacarse el crecimiento de la cooperación ciudadana con las autoridades, construida sobre la base de un creciente rechazo a los delitos contra la libertad personal y una fuerte solidaridad con sus víctimas. En la generación de este clima social contra el secuestro, ciertas organizaciones de la sociedad civil colombianas y extranjeras jugaron un papel esencial. Entre las primeras, parece imprescindible mencionar a la Fundación País Libre que desarrolló un amplio esfuerzo no solo en el monitoreo de los crímenes contra la libertad personal sino también en la atención a las víctimas y a la promoción del rechazo social contra estos delitos. En lo que se refiere a las ONG internacionales, es importante mencionar a Pax Christi Holanda que asumió un papel protagónico en los esfuerzos por explicar en el exterior la problemática del secuestro en el país y promover el respaldo internacional con Colombia en esta lucha.

El creciente rechazo social contra el secuestro y los grupos armados ilegales que lo practican fue un factor clave que alcanzó su cénit con la marcha del 4 de febrero de 2008: “Un millón de voces contra las FARC”, la cual reunió a más de 12 millones de personas en distintas ciudades de Colombia y el mundo.

La experiencia exitosa de la lucha contra el secuestro debe servir para extraer lecciones que inspiren el replanteamiento de la política de de-

El creciente rechazo social contra el secuestro y los grupos armados ilegales que lo practican fue un factor clave que alcanzó su cénit con la marcha del 4 de febrero de 2008: “Un millón de voces contra las FARC”, la cual reunió a más de 12 millones de personas en distintas ciudades de Colombia y el mundo.





fensa de la libertad personal. En este sentido, se debe subrayar que los factores decisivos en el desmantelamiento de la industria del secuestro fueron los siguientes:

FACTORES CLAVES DEL DESMANTELAMIENTO DE LA INDUSTRIA DEL SEQUESTRO





A saber:

1. VOLUNTAD POLÍTICA

Sucesivos gobiernos de Colombia tomaron conciencia de la gravedad del delito del secuestro y lo enfrentaron con la decisión de derrotarlo.

2. DESARROLLO DE POLÍTICA INTEGRAL DE LARGO PLAZO

Se diseñó una política que tomaba en consideración todas las dimensiones del fenómeno. Contaba con la participación de todas las instituciones competentes y se mantuvo en el largo plazo.

3. LEGISLACIÓN

El Estado se dotó de las herramientas legales necesarias para combatir el secuestro y judicializar de manera efectiva a los secuestradores y sus cómplices.

4. RECURSOS

Inversión sostenida y relevante de recursos humanos, técnicos y financieros en la lucha contra el secuestro.

5. COOPERACIÓN CIUDADANA

Conciencia ciudadana de la importancia de la amenaza y apoyo a las autoridades a través de canales apropiados.

6. INDICADORES

Se establecieron indicadores para medir los avances de la política.



7. CONTROL ESTATAL DEL TERRITORIO

Se reafirmó el control del Estado sobre el territorio en general y, en especial, sobre las vías de comunicación, de forma que los secuestradores no pudieran desplazarse libremente o contar con santuarios que les proporcionaban impunidad.

8. ESTRUCTURAS PARA FACILITAR LA COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL

Se establecieron mecanismos de coordinación interinstitucional como el Conase, apoyados en un adecuado aparato administrativo que sirvió para integrar el esfuerzo de todos los organismos implicados en el esfuerzo contra el secuestro.

9. ESTRUCTURAS PARA FACILITAR LA COOPERACIÓN OPERATIVA

Se crearon los grupos y componentes Gaula como estructuras operativas que integraban el trabajo de inteligencia, investigación criminal y operaciones especiales para mejorar la capacidad de prevención, rescates, capturas y judicializaciones.

10. FORTALECIMIENTO DE LA JUSTICIA

Se fortaleció la capacidad de la Fiscalía para investigar y judicializar los casos de secuestro.

11. FORTALECIMIENTO DE LA INTELIGENCIA

Modernización de inteligencia técnica y humana para combatir el secuestro y las organizaciones responsables del mismo.



12. FORTALECIMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN CRIMINAL

Se proporcionó a las agencias estatales con funciones de investigación criminal (Policía, CTI y DAS) entrenamiento y herramientas técnicas para mejorar la investigación de los casos de secuestro.

13. DESARROLLO DE FUERZAS ESPECIALIZADAS

La Policía y las Fuerzas Militares desarrollaron fuerzas especializadas para operaciones de rescate.

14. ELABORACIÓN DE DOCTRINA

Se elaboró doctrina interinstitucional para combatir el secuestro y particularmente en relación a la ejecución de operaciones contra los grupos criminales responsables de estos delitos. Este bagaje de conocimiento común facilitó notablemente la coordinación entre los distintos organismos del Estado.

15. COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Países amigos y particularmente el gobierno de EE. UU. apoyaron con recursos y capacitación técnica el desarrollo de las capacidades antisequestro del país.



3. ANÁLISIS DE LAS AMENAZAS CONTRA LA LIBERTAD PERSONAL



3. ANÁLISIS DE LAS AMENAZAS CONTRA LA LIBERTAD PERSONAL

La política tiene como criterio orientador la lucha contra los delitos que atentan de manera directa y con mayor impacto sobre la libertad personal y que son una fuente de financiación de las actividades del crimen organizado, las Bandas Criminales y los grupos terroristas. Tales actividades criminales tienen un impacto que va más allá de afectar el bienestar de las víctimas individuales y sus familias para afectar la seguridad nacional.

Aunque tradicionalmente el secuestro y la extorsión han sido los delitos que afectan con mayor impacto la libertad personal, el éxito para combatirlos y la dinámica de las organizaciones delincuenciales hacen más relevantes otros delitos que se constituyen en motivos de mayor preocupación del Estado y la sociedad.

Se trata de fenómenos que no son nuevos y que se constituyen en graves violaciones a los Derechos Humanos. Por su impacto, se incluyeron como prioridad en la Política Nacional de Defensa de la Libertad Personal 2011-2014. Estos son los delitos de desaparición forzada, trata de personas y las nuevas modalidades de extorsión.

Delitos como desaparición forzada, trata de personas y las nuevas modalidades de extorsión, por su impacto, se incluyeron como prioridad en la Política Nacional de Defensa de la Libertad Personal 2011-2014.



3.1 Situación del secuestro

De acuerdo con el Código Penal Colombiano, el secuestro consiste en arrebatarse, sustraer, retener u ocultar a una persona. Se distingue el secuestro simple que comporta tales conductas, y el extorsivo que se distingue del primero porque se realiza con el propósito de exigir por la libertad de la víctima, provecho o cualquier utilidad, también para que se haga u omita algo, o cuando se buscan fines publicitarios o de carácter político.

Más allá de la definición jurídica, el secuestro se lleva a cabo bajo distintas modalidades que demandan capacidades específicas de las estructuras delincuenciales que las ejecutan. En este sentido, cada forma específica de secuestro corresponde a distintos tipos de organizaciones o con niveles de recursos diferentes. Las modalidades claves de secuestro son las siguientes:

a. Secuestro selectivo.

En términos generales, dicha acción implica la selección del individuo a secuestrar, la recolección de información sobre el mismo, la elaboración de un plan, la ejecución del secuestro, la retención de la víctima en un lugar clandestino y la apertura de una negociación con la parte interesada en su liberación.

Requiere de una organización compleja que involucra varios grupos en interacción, una división del trabajo entre ellos –encargados de inteligencia, secuestro de la víctima, etc.– y una estructura compartimentada destinada a garantizar la seguridad de los integrantes del grupo. Además, se necesita expertos para el desarrollo de la operación, capaces de infiltrarse y manejar un bajo perfil en el estudio y seguimiento de su potencial víctima. Sobre esta base, se ejecuta una operación técnica que requiere experiencia, soporte económico y conocimiento del empleo de métodos y material técnico.

Esta forma de secuestro suele ser utilizada por los grupos terroristas, bandas criminales, organizaciones narcotraficantes y delincuencia organizada. El secuestro selectivo es cometido principalmente por las FARC, en segundo término por el ELN y en una proporción menor por las bandas criminales. La delincuencia organizada, integrada por diversos grupos, ejecuta el 46,3% de este delito.



La geografía del delito muestra que tiene una importante incidencia en zonas limítrofes con otros países, donde los secuestradores aprovechan la porosidad y los débiles controles fronterizos para evadir la acción de la Fuerza Pública y disponer de territorios para mantener cautivas a sus víctimas.

b. Secuestro colectivo.

Se trata de un secuestro perpetrado sin la selección previa de las víctimas. Por el contrario, el “plagio” se realiza en forma indiscriminada y luego se procede a indagar la capacidad económica de los secuestrados. Este tipo de secuestro se realizaba mediante retenes ilegales en carreteras, instalados por grupos terroristas. Esta modalidad también se puede presentar con selección previa de las víctimas, en su sitio de trabajo o actividad y vulnerabilidad a la que está expuesto por su ubicación geográfica. No siempre el móvil es económico, sino que puede darse con fines publicitarios o propagandísticos.

c. Secuestro exprés.

Se caracteriza por ser de corta duración. Busca obtener de la víctima todo el dinero posible ya sea de sus cuentas bancarias o del dinero disponible en efectivo que su familia reúne en un espacio entre unas pocas horas y un máximo de un par de días. A veces, este tipo de secuestro se deriva de otro acto delictivo como el robo de un auto con violencia con sus ocupantes a bordo. En ocasiones, el hecho delictivo puede terminar con el asesinato del secuestrado como consecuencia del nerviosismo y la falta de experiencia de los delincuentes.



Como se mencionó anteriormente, **Colombia ha presentado en los últimos años una reducción significativa del secuestro**, consecuencia de la exitosa aplicación de las políticas de defensa de la libertad personal y de la política marco de seguridad.

SITUACIÓN DEL SECUESTRO 2009 - 2010

| TIPO DE DELITO | AÑO 2009 | AÑO 2010 | No. DE CASOS AUMENTADOS | % EN CASOS AUMENTADOS |
|---------------------|----------|----------|-------------------------|-----------------------|
| SECUESTRO EXTORSIVO | 160 | 188 | 28 | 17,50% |
| SECUESTRO SIMPLE | 53 | 94 | 41 | 77,30% |
| TOTAL | 213 | 282 | 69 | 32.39% |

Fuente: MDN - Dirección Operativa para la Defensa de la Libertad Personal



La extorsión consiste en el constreñimiento que se hace a una persona con el fin de hacer, tolerar u omitir alguna cosa para a obtener provecho ilícito o cualquier utilidad ilícita o beneficio ilícito, para sí o para un tercero



34

Entre los años 2009 y 2010, se produjo un incremento de 69 casos, que corresponde a una variación de 32%. Los casos pasaron de 213 a 282. Se presentó un aumento considerable de los secuestros simples que ascendieron en 17,5%, mientras que los extorsivos en 77%. El aumento en el secuestro extorsivo fue de 28 casos y de 41 casos en secuestro simple, estas cifras encienden la alerta sobre la necesidad de redoblar los esfuerzos y replantear la estrategia contra estos delitos.

En lo que se refiere a la distribución geográfica de los casos, el secuestro se ha convertido en un fenómeno relativamente concentrado en unas pocas regiones del país. De 282 episodios ocurridos en 2010, el 29% de los casos del total de secuestro se concentró en cinco departamentos ubicados en zonas de frontera: Nariño, Norte de Santander, Arauca, Guajira y Putumayo.

3.2 Extorsión

La extorsión consiste en el constreñimiento que se hace a una persona con el fin de hacer, tolerar u omitir alguna cosa para a obtener provecho ilícito o cualquier utilidad ilícita o beneficio ilícito, para sí o para un tercero. Es un delito que afecta la libertad tanto como la propiedad y la integridad física. Se debe considerar como una de las múltiples formas de coaccionar la libertad individual. Tiende a presentar permanencia en el tiempo y puede adoptar formas esporádicas, intermitentes o continuas.

El delito de extorsión toma formas muy variadas. Los diferentes métodos que utilizan los victimarios para infundir temor y presionar el pago varían en forma y frecuencia, dependiendo de la influencia territorial de los criminales, los sectores productivos objeto de extorsión, el nivel de información sobre las potenciales víctimas, la acción de las



autoridades en el área, la denuncia y la colaboración ciudadana, y el funcionamiento de la justicia, entre otros factores.

La extorsión en los últimos años ha tenido variaciones. Al comienzo de la década los grupos terroristas la convirtieron en una de sus principales fuentes de financiación, afectando no solo áreas rurales sino urbanas. Esta práctica criminal ha venido relegándose a determinadas zonas del país como resultado de las medidas de control territorial adoptadas por el Estado, sin que estas extorsiones de grandes montos económicos hayan desaparecido por completo.

En los últimos años han surgido nuevas modalidades de extorsión con multiplicidad de organizaciones delincuenciales cometiéndolas, como la llamada “microextorsión”. Bajo este término, se entiende la exigencia de dinero en pequeñas cantidades a transportadores, comerciantes y residentes de algunos sectores de ciudades. Generalmente se asigna a la víctima una cuota modesta de dinero de acuerdo a su capacidad económica, lo que significa que a diferencia de las grandes extorsiones, estas no discriminan a sus víctimas y alcanzan a comunidades completas. La complejidad de este delito no solo se expresa en la dificultad para judicializar a los responsables sino en la tolerancia, que en algunos casos tiene esta práctica en las poblaciones afectadas. Por otro lado, cuando este fenómeno logra enraizarse en una comunidad determinada implica un alto grado de control social por parte de la organización delincencial a costa del imperio del Estado de derecho y del control que corresponde a las autoridades.

Las pequeñas cantidades demandadas y el temor a las represalias de los delincuentes hacen que las personas sean muy renuentes a denunciar estos hechos. Además, la baja cuantía que caracteriza la “microextorsión” implica restricciones de competencia para fiscales y jueces que facilita la impunidad.

La baja cuantía que caracteriza la “microextorsión” implica restricciones de competencia para fiscales y jueces que facilita la impunidad.



En el periodo comprendido entre 2000 y 2004, se registró un incremento de los casos de extorsión denunciados, pasando de 1.755 a 2.347 casos denunciados, lo cual coincidió con la caída acelerada de las cifras del secuestro.

36

Lo que muestra el análisis de los casos atendidos por el Centro de Atención al Empresario en Materia de Secuestro y Extorsión (CAESE), organizado por la Cámara de Comercio de Bogotá y la Fundación País Libre, es que los afectados buscan ayuda en etapas avanzadas de la extorsión como respuesta a cambios en las condiciones del chantaje o nuevas formas de intimidación, sin haber realizado denuncia previa a las autoridades. Este comportamiento induce a pensar que existe un amplio registro de casos no denunciados. En particular, las denuncias de extorsión son escasas en las modalidades de “microextorsión” y extorsión carcelaria.

El número alto de casos donde no se ha podido establecer el responsable refleja que la extorsión se ha convertido en una táctica criminal eficaz que escapa al control social y con unos costos logísticos y de visibilidad muy inferiores al secuestro para aquellos que lo practican.

En lo que se refiere a la evolución histórica de este delito, los cambios en las cifras de extorsión han estado influenciados por la reducción radical de los recursos proporcionados por el secuestro y el narcotráfico, en la medida en que los grupos terroristas, las bandas criminales y la delincuencia organizada han intentado compensar dicha reducción con un incremento de la extorsión.

En el periodo comprendido entre 2000 y 2004, se registró un incremento de los casos de extorsión denunciados, pasando de 1.755 a 2.347 casos denunciados, lo cual coincidió con la caída acelerada de las cifras del secuestro. La cifra comenzó a caer hasta alcanzar su punto más bajo en 2008, con 830 casos denunciados. Esta disminución estuvo relacionada con el conjunto de acciones de disuasión, control y dismantelamiento que la Fuerza Pública hizo de organizaciones delincuenciales en coordinación con la Fiscalía General de la Nación y el



DAS, el incremento de la cooperación ciudadana y la puesta en marcha de dispositivos de control territorial. En cualquier caso, la precariedad de los datos sobre extorsión hace difícil determinar con precisión los factores asociados al incremento o la reducción de la extorsión.

Entre los años 2008 y 2010, el número de denuncias volvió a aumentar, probablemente como fruto de mayores niveles de confianza de la ciudadanía en las autoridades y del énfasis para combatir este delito. Otro elemento de análisis tiene que ver con la disminución de las áreas dedicadas a los cultivos ilícitos y de la capacidad de producción y tráfico de estupefacientes, que genera a algunas organizaciones delincuenciales problemas de liquidez y financiación que las lleva a desarrollar actividades de “microextorsión”.

Una de las graves falencias que existe para enfrentar eficazmente todas las modalidades de extorsión, reside en la opacidad del fenómeno, tanto por la debilidad de la denuncia como por la ausencia de indicadores que muestren en su verdadera dimensión el fenómeno. En otras palabras, las cifras citadas deben tomarse únicamente como referencia, pero son por lo pronto insuficientes para el diseño de una política pública capaz de neutralizar esta modalidad criminal.

NÚMERO DE DENUNCIAS DE EXTORSIÓN EN COLOMBIA 1998-2010



Fuente: MDN - Dirección Operativa para la Defensa de la Libertad Personal.



La trata de personas es la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, empleando la amenaza o el uso de la fuerza o cualquier otra forma de coacción

38

En lo relativo a la distribución geográfica, los datos de 2010 señalan que el volumen de las denuncias se concentra en 36.2% en Bogotá D. C., Antioquia y Valle del Cauca. Esta tendencia obedece a una doble lógica. Por un lado, la penetración de este tipo de actividad delictiva en la periferia de las grandes ciudades, y por otro, al hecho de que los habitantes de las capitales se sientan en un entorno más seguro para reportar actividades extorsivas en comparación con la población rural y a que organizaciones delincuenciales dedicadas al microtráfico de estupefacientes, al mismo tiempo están vinculadas a la microextorsión.

La existencia de regiones con una significativa actividad extorsiva como Huila, Tolima, Santander y Nariño, donde grupos terroristas y bandas criminales delinquen en las zonas rurales, obliga a tomar en consideración el hecho de que campesinos y propietarios rurales también sean víctimas de este flagelo en un porcentaje significativo.

No sobra advertir que las extorsiones en muchos casos se efectúan desde los centros penitenciarios sin que hasta el momento se haya desarrollado una estrategia capaz de contener esta práctica.

3.3 Trata de personas

La trata de personas es la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, empleando la amenaza o el uso de la fuerza o cualquier otra forma de coacción. Incluye el rapto, el fraude, el engaño, el abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. La Convención de Palermo (2000) señala que tal explotación incluirá la explotación de la prostitución u otras formas



de explotación sexual, al igual que los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.

La cadena delictiva de la trata de personas es compleja y puede limitarse a una acción (captar con la finalidad de explotación) o al circuito criminal (captar y trasladar con la finalidad de explotación), realizadas por una o por varias personas. La base del éxito de este delito es el desarrollo de maniobras psicológicas que dejan a la víctima en una situación de engaño, intimidación o amedrentamiento que le genera la pérdida del control de su vida y permite al delincuente someterla a su voluntad.

Las organizaciones delictivas transnacionales involucradas en la trata de personas tienen una fuerte capacidad logística y un alto poder de corrupción. De hecho, se trata de redes de crimen organizado que mantienen dentro de sus estructuras una clara división del trabajo entre individuos encargados de la captación de las víctimas, el transporte de las mismas, el alojamiento y la recepción. Generalmente, estos grupos camuflan su actividad con organizaciones pantalla tales como agencias de modelaje, centros que ofrecen estudios en el exterior, agencias de viajes, empresas gestoras de adopciones, agencias matrimoniales, agencias de empleo, entre muchas otras. Además, en otros casos, las organizaciones de trata están vinculadas a actividades de lavado de dinero. El desmantelamiento de estas redes resulta extremadamente complejo debido a lo numeroso de sus integrantes y su presencia transnacional.

Los casos de trata de personas que se han detectado en Colombia tienen por finalidad la explotación sexual y laboral. En este tipo de episodios, el territorio colombiano sirve esencialmente como zona de origen y la mayoría de víctimas son mujeres, niñas, niños y adolescentes.

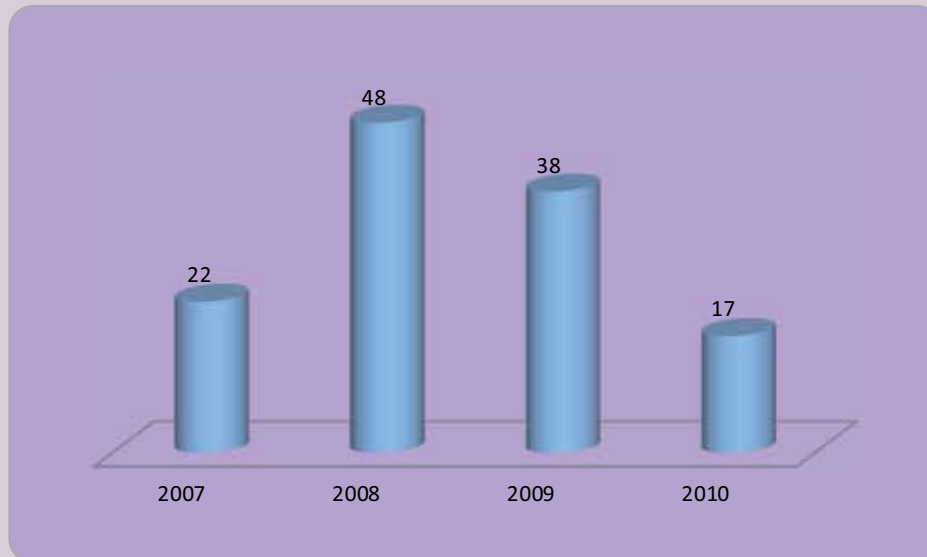
Los casos de trata de personas que se han detectado en Colombia tienen por finalidad la explotación sexual y laboral.



La estadística sobre trata de personas no es exacta debido a que es raro que las víctimas realicen denuncias por imposibilidad física, miedo o amenazas contra ellos o sus familias. En consecuencia, el impacto y el alcance de este delito resulta poco visible, lo que dificulta una evaluación precisa de su verdadero impacto y el diseño de políticas para combatirlo de forma efectiva.

En Colombia, los casos denunciados de trata de personas han experimentado una reducción continua desde 2008. En cualquier situación, la no denuncia hace que estas cifras no reflejen las dimensiones reales del problema. Por otra parte, se trata de una actividad cuyo impacto no debe ser medido solamente en términos cuantitativos sino por el grave atentado a la libertad personal que implica, el daño irreparable que provoca a las víctimas y la pérdida de credibilidad del Estado que aparece como incapaz de proteger los derechos humanos.

NÚMERO DE CASOS DE TRATA DE PERSONAS CONOCIDOS POR LA POLICÍA NACIONAL 2007-2010



Fuente: Observatorio DIJIN Policía Nacional, Mayo 2011

Como parte de los esfuerzos desplegados por el Estado colombiano para combatir la trata de personas, la Ley 985 de 2005 incorporó este tipo delito a la legislación penal. Además, se



ha creado un Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas, como un organismo consultivo del Gobierno Nacional y como un mecanismo de coordinación de las acciones para enfrentar esta forma de criminalidad.

El Estado colombiano adoptó la estrategia nacional de lucha contra la trata de personas 2007-2012, basada en los ejes de prevención, investigación y judicialización, asistencia a las víctimas y cooperación internacional. En lo que compete a las instituciones que hacen parte del Conase interesa la prevención, la investigación, la judicialización y la desarticulación de las organizaciones nacionales y transnacionales dedicadas a la trata de personas.

3.4 Desaparición forzada

La desaparición forzada implica la privación de la libertad de una persona cualquiera sea su forma, seguida del ocultamiento y la negativa a reconocer dicha privación o de dar información sobre su paradero. En algunos casos, la desaparición es un fenómeno temporal con el objetivo de sembrar terror que puede culminar con la liberación de la víctima, en otras ocasiones, la retención ha sido sólo el paso previo a su asesinato, seguido de la desaparición del cadáver con lo que se dificulta esclarecer el paradero de la persona y quiénes fueron responsables de su muerte.

El delito de desaparición forzada siempre arranca con el secuestro o retención de la víctima; en este sentido, implica la selección y raptó de la víctima que es trasladada a un lugar clandestino donde en algunos casos es torturada o violentada sexualmente antes de ser liberada o asesinada.

El delito de desaparición forzada no solamente afecta a la víctima directa sino a sus familiares y en general a los colectivos a los que pertenece, en la medida en que se desconoce durante largo tiempo su paradero y se genera una enorme incertidumbre sobre su destino y

La desaparición forzada implica la privación de la libertad de una persona cualquiera sea su forma, seguida del ocultamiento y la negativa a reconocer dicha privación o de dar información sobre su paradero.



La desaparición tiene enormes efectos sociales, puesto que infunde terror en la población, la amedrenta para que no denuncie los casos a las autoridades y genera condiciones que favorecen la impunidad.

42

respecto a la posibilidad de que los mismos hechos se repitan contra otras personas. En este sentido, la desaparición tiene enormes efectos sociales, puesto que infunde terror en la población, la amedrenta para que no denuncie los casos a las autoridades y genera condiciones que favorecen la impunidad.

En Colombia, se presentan hechos de desaparición forzada desde la década de los ochenta, no obstante que en principio eran clasificados como secuestro hasta la expedición de la Ley 589 de 2000, en la que se tipifica ese delito. La desaparición forzada ha sido practicada por grupos criminales de toda índole y es un fenómeno cuya gravedad no se puede soslayar y debe ser atendida con el fin de que no exista ni un solo caso más.

La voluntad del Estado colombiano para prevenir y enfrentar ese oprobioso crimen, se sustenta en la creación de diversos instrumentos como la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas encargada de apoyar e impulsar las investigaciones de desaparición forzada, de la cual hacen parte los jefes o directores de las siguientes entidades u organismos: la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, el Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, la Dirección Operativa para la Defensa de la Libertad Personal, el Ministerio de Defensa Nacional, Asfaddes y un representante de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos.

Otros instrumentos creados son el Registro Nacional de Desaparecidos, el Registro Nacional de Personas Capturadas y Detenidas, el Plan Nacional de Búsqueda, el mecanismo de Búsqueda Urgente, el Registro Único de Beneficiarios y el Conpes 3590 de 2009.

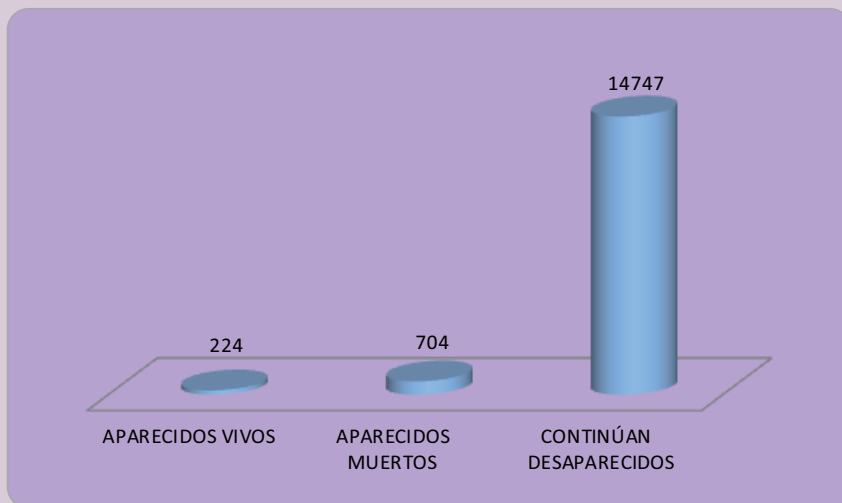
Colombia ratificó la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas en el año 2005 y en el año 2010 lo hizo respecto



a la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, con lo cual se garantizan los más altos estándares de protección para los ciudadanos con el fin de erradicar la comisión de este delito.

Igual que en otros delitos como la trata de personas, las estadísticas oficiales sobre desaparición forzada se empiezan a consolidar con la puesta en marcha del Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas y el Registro Nacional de Desaparecidos desde 2007; a la fecha se han registrado en la plataforma tecnológica destinada para ese propósito, 57.453 casos de desaparición en general, de los cuales 15.675 se clasifican como posibles desapariciones forzadas. Las tareas de investigación sobre el paradero de estas 15.675 personas muestran que 224 han aparecido vivas y 704 muertas. 14.747 siguen en investigación⁶.

CASOS DE PRESUNTA DESAPARICIÓN FORZADA REPORTADOS EN EL REGISTRO NACIONAL DE DESAPARECIDOS



⁶ Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas. 16 de mayo de 2011.

Colombia ratificó la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas en el año 2005 y en el año 2010 lo hizo respecto a la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.



Para confrontar la desaparición forzada la primera responsabilidad del Estado ha sido garantizar una adecuada protección a las potenciales víctimas de estos delitos.

DISTRIBUCIÓN PRESUNTOS CASOS DE DESAPARICIÓN FORZADA

| APARECIDOS VIVOS | APARECIDOS MUERTOS | CONTINÚAN DESAPARECIDOS | TOTAL REPORTES PRESUNTA DESAPARICIÓN FORZADA |
|------------------|--------------------|-------------------------|--|
| 224 | 704 | 14.747 | 15.675 |

Fuente: Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas

Para confrontar la desaparición forzada la primera responsabilidad del Estado ha sido garantizar una adecuada protección a las potenciales víctimas de estos delitos. Los avances en la desarticulación de los terroristas y las bandas criminales, han sido algunos pasos para prevenir la desaparición forzada. Del mismo modo, la extensión de los dispositivos de protección a aquellos grupos de población vulnerable, potenciales víctimas de este delito, está ayudando a evitar el incremento del número de víctimas.

La política contra la desaparición forzada necesariamente incluye un esfuerzo sistemático para determinar el paradero de las víctimas. Tal es el objetivo que se busca con la creación de la Unidad Nacional contra los Delitos de Desaparición y Desplazamiento Forzado de la Fiscalía General de la Nación. De igual forma, resultan claves los esfuerzos para esclarecer la verdad de los crímenes cometidos por grupos armados ilegales a través de los procesos de Justicia y Paz. Este es el objetivo de los trabajos para localizar cementerios clandestinos usados por grupos terroristas, así como para identificar los restos allí encontrados.



4. OBJETIVO, PILARES, PRINCIPIOS Y EJES DE LA POLÍTICA



Esta política se enmarca en la obligación del Estado de velar por la protección de los derechos humanos.

46

4.1 Objetivo general

La Política de Defensa de la Libertad Personal 2011-2014 aporta a la realización del objetivo nacional de “alcanzar condiciones de seguridad óptimas para garantizar la prosperidad democrática y el progreso nacional”, así mismo, al propósito superior de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad que consiste en “contribuir a la gobernabilidad democrática, la prosperidad colectiva y la erradicación de la violencia, mediante el ejercicio de la seguridad y la defensa, la aplicación adecuada y focalizada de la fuerza y el desarrollo de un sistema disuasivo de defensa creíble, integrado y operable.

En ese sentido, esta política se enmarca en la obligación del Estado de velar por la protección de los derechos humanos y su objetivo general es:

Garantizar el derecho fundamental a la libertad personal mediante la coordinación y sincronización de esfuerzos interinstitucionales que permitan enfrentar con eficacia todas las modalidades delincuenciales que la vulneran, así como desarrollar nuevas capacidades y concentrar esfuerzos para desarticular las organizaciones criminales responsables de secuestro, extorsión, trata de personas y desaparición forzada.



4.2 Pilares de la Política

Los pilares sobre los que se asienta la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad son los mismos de la Política de Defensa de la Libertad Personal 2011-2014⁷, lo que garantiza la articulación, coordinación y sincronización de ambas políticas:

1. Mejora sustancial de la Inteligencia. La Política para la Defensa de la Libertad Personal se implementará con base en un sistema de inteligencia cuantitativa y cualitativamente superior, estructural y operacionalmente transformado y fortalecido, en el que criterios como fusión, depuración, focalización, análisis y accionabilidad en el tratamiento de la información recolectada serán fundamentales para convertir a esta en el fundamento del éxito operacional de la Fuerza Pública.
2. Fortalecimiento del mando y control. Se hará un salto cualitativo en la forma como se planean y conducen las operaciones contra las organizaciones que atentan contra la libertad personal, a partir de una mayor tecnificación de los procesos y medios de seguimiento, el mejoramiento de calidad y velocidad en el ciclo de aprendizaje frente a las amenazas, la sistematización de lecciones aprendidas y la microgeorreferenciación, que permita un seguimiento detallado y preciso de lo que ocurre en el terreno.
3. Aumento de la coordinación e integración. A partir de los constantes cambios en las amenazas contra la libertad personal, se hace necesario articular un nuevo modelo de acción de los Grupos de Acción Unificada para la Libertad Personal (Gaula) de la Policía Nacional y de las Fuerzas Militares, que tome en cuenta los roles y misiones constitucionales, evitando duplicidad de esfuerzos entre

Los pilares sobre los que se asienta la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad son los mismos de la Política de Defensa de la Libertad Personal 2011-2014, lo que garantiza la articulación, coordinación y sincronización de ambas políticas.



estos organismos y garantizando la coordinación permanente con las demás agencias y entidades del Estado que desarrollan funciones relacionadas con la lucha contra los delitos que atentan contra la libertad personal.

La coordinación deberá hacerse no sólo entre las instituciones que componen el CONASE, sino con las entidades territoriales. Las alcaldías y gobernaciones juegan un papel preponderante en la aplicación de la presente política.

4. Protección estratégica de la población. Como parte del esfuerzo para luchar contra los delitos que atentan contra la libertad personal, la Fuerza Pública buscará ganar legitimidad y confianza de la población civil a través de su protección efectiva y el respeto absoluto a sus derechos. De esta forma, el respaldo de la ciudadanía se convertirá en apoyo clave para las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.
5. Aplicación estratégica de la fuerza. En la lucha contra los delitos que afectan la libertad personal, como en el resto de sus operaciones, la Fuerza Pública guiará sus acciones por cinco criterios: masificar, focalizar, sorprender, diferenciar y definir.
6. Respeto a los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. La política se enmarcará dentro del absoluto respeto a la Constitución. Las acciones que se desarrollen en el marco de su implementación deberán realizarse de acuerdo con las normas y jurisprudencia nacional e internacional en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

La Fuerza Pública buscará ganar legitimidad y confianza de la población civil a través de su protección efectiva y el respeto absoluto a sus derechos.



4.3 Principios

Los principios que orientan la política son los siguientes:

Integralidad. Abarca los distintos aspectos de la lucha contra los delitos que atentan contra la libertad personal (policial, judicial, legal, etc.).

Articulación. Se integra de forma armónica en el conjunto de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad.

Sostenibilidad. Resulta política y financieramente posible mantener la política en el tiempo para crear unas condiciones permanentes que garanticen la libertad personal.

Transparencia. El manejo de los recursos y la ejecución de la política estará sometida al escrutinio ciudadano y habrá una rendición de cuentas sistemática.


Eficiencia. Se gestionarán los recursos disponibles de la forma más efectiva para maximizar su impacto en la mejora de la seguridad personal de los ciudadanos.

Efectividad. La Política conseguirá afectar de forma relevante a las bandas criminales, los grupos terroristas y la delincuencia organizada que amenacen la libertad personal, al tiempo que se encargará de proporcionar protección real a los ciudadanos.

Interinstitucionalidad. Cuenta con la participación de todas las instituciones relevantes en la defensa de la libertad personal.

Irreversibilidad. El efecto de la política debe ser permanente en lo que se refiere a la mejora de la seguridad de los ciudadanos y a la afectación de las redes criminales que amenazan la seguridad personal.

La defensa de la libertad personal es un compromiso no sólo de las instituciones estatales sino que requiere el permanente concurso de la sociedad civil.



50

La meta final de la Nueva Política será reducir al mínimo el número de crímenes que atentan contra la libertad personal y luego controlarlos, de tal forma que se sostengan tales niveles mínimos.

Corresponsabilidad. La defensa de la libertad personal es un compromiso no sólo de las instituciones estatales sino que requiere el permanente concurso de la sociedad civil. Del mismo modo es una responsabilidad compartida entre el gobierno nacional y los gobiernos departamentales y municipales.

4.4. Ejes de la política de defensa de la libertad personal

Los ejes de la nueva Política de Defensa de la Libertad Personal se deben definir teniendo en cuenta la doble cara que esta lucha siempre ha tenido en Colombia. Por un lado, está la batalla contra actividades como el secuestro o la extorsión como elementos esenciales de la estrategia de seguridad ciudadana, en la medida en que se dirigen a garantizar algunos de los derechos más fundamentales de los colombianos. Por otra, se trata al mismo tiempo de esfuerzos destinados a desarticular las organizaciones que cometen tales delitos. Ambas dimensiones se complementan y apoyan mutuamente en la medida en que los principales victimarios de la ciudadanía son las estructuras de grupos terroristas, Bacrim y de crimen organizado, con lo que su debilitamiento es clave para garantizar la protección de los ciudadanos.

Sobre esta base, la defensa de la libertad personal necesariamente debe tener en cuenta el escenario estratégico creado por los éxitos cosechados en la lucha contra el secuestro y la evolución de los comportamientos delincuenciales. Desde esta perspectiva, necesariamente, la Nueva Política para la Defensa de la Libertad Personal debe combinar acciones destinadas a sostener los éxitos logrados y hacerlos irreversibles, al tiempo que se desarrollan acciones contundentes para prevenir el crecimiento de nuevas modalidades delictivas atentatorias contra la libertad personal como la “microextorsión”, la trata de personas y el tráfico ilegal de migrantes.



La meta final de la Nueva Política será reducir al mínimo el número de crímenes que atentan contra la libertad personal y luego controlarlos, de tal forma que se sostengan tales niveles mínimos.

La estrategia se articulará en dos segmentos. Uno enfocado en reducir la capacidad de los grupos terroristas, las bandas criminales y la delincuencia organizada para cometer actos contra la libertad y crear unas condiciones que les disuadan de intentarlo. El segundo grupo de iniciativas se enfocan a dar sostenibilidad a la política y crear garantías permanentes para la libertad personal en el país.

Como consecuencia, la defensa de la libertad personal se desarrollará de acuerdo con los siguientes ejes que son los eslabones de la cadena de la lucha contra los delitos que la afectan:

4.4.1 Prevención

Las medidas de la política estarán orientadas a evitar la comisión de atentados contra la libertad personal. Esta lógica parece imprescindible porque, una vez que el delito ha sido cometido, muchas veces la vida de la víctima y de sus familiares resulta afectada dramáticamente. Además, debido a que resulta menos costoso prevenir la comisión de delitos, como el secuestro, que invertir grandes cantidades de recursos para rescatar al plagiado una vez que se ha cometido el delito. Desde esta perspectiva, la Política se orientará a crear unas condiciones de seguridad tales que hagan cada vez más difícil y costoso a los grupos armados ilegales cometer delitos como el secuestro o la extorsión, hasta el punto de forzarlos a abandonar paulatinamente estas prácticas.

4.4.2 Disuasión

Como pieza clave de cualquier estrategia preventiva, la nueva Política para la Defensa de la Libertad Personal tendrá un enfoque disuasivo.

La Política se orientará a crear unas condiciones de seguridad tales que hagan cada vez más difícil y costoso a los grupos armados ilegales cometer delitos como el secuestro o la extorsión.



La Nueva Política se centrará de forma prioritaria en la desarticulación de las estructuras de los grupos terroristas y las bandas criminales dedicadas a la comisión de delitos contra la libertad personal.

52

En otras palabras, buscará negar la posibilidad de cometer un delito de este tipo y elevará los costos de estas actividades ilegales de forma que los delincuentes desistan por anticipado de ejecutar tales acciones. Para ello, será clave que los medios de defensa de la libertad personal y la capacidad para perseguir a los responsables de estos crímenes gocen de una fuerte credibilidad. En buena medida, esto ya es un hecho en ámbitos como la lucha antisequestro.

En otros terrenos como la lucha contra la “microextorsión”, será necesario realizar avances significativos para fortalecer la efectividad de las medidas y por tanto mejorar su valor disuasivo. Para ello, resultará clave tomar en consideración que la disuasión contra el crimen está no sólo en la eficacia respecto a la captura de los criminales sino sobre todo en su adecuado sometimiento a la justicia y a la consiguiente condena.

4.4.3 Desarticulación

En consonancia con los enfoques de prevención y disuasión, la Nueva Política se centrará de forma prioritaria en la desarticulación de las estructuras de los grupos terroristas y las bandas criminales dedicadas a la comisión de delitos contra la libertad personal, así como de las organizaciones de delincuencia organizada que los realizan. Más allá de buscar el rescate de aquellos ciudadanos que han sido víctimas, la política se propone conseguir el dismantelamiento de aquellas estructuras responsables del secuestro. Igual enfoque se dará respecto a los demás delitos que prioriza esta política.

De esta forma, se espera proteger a los ciudadanos directamente afectados por estos actos, además de erradicar la capacidad de los delincuentes para volver a cometerlos, lo cual definirá la irreversibilidad de los logros alcanzados.



4.4.4. Judicialización

La judicialización es una pieza clave de cualquier política de defensa de la libertad personal, en la medida en que los esfuerzos de desarticulación de organizaciones responsables de este tipo de delitos sólo serán efectivos y duraderos cuando concluyan en condenas a los responsables. En otras palabras, una estrategia de lucha contra los delitos priorizados será realmente disuasiva si se garantiza la no impunidad.

Para alcanzar este objetivo, será necesario fortalecer todas las etapas del proceso de judicialización de los delitos contra la libertad personal. Se deberán modernizar los medios de investigación criminal de las instituciones responsables de la persecución de estos crímenes y fortalecer las capacidades de la Fiscalía para impulsar causas judiciales que culminen exitosamente. Esto implica que el trabajo interinstitucional estará orientado primordialmente a la judicialización de los integrantes de las organizaciones delincuenciales.

4.3.5 Asistencia

La Política de Defensa de la Libertad Personal tiene un enfoque de derechos de las víctimas, en virtud del cual asume como una de sus metas principales que la atención inicial a las personas afectadas se haga con una perspectiva psicosocial, al tiempo que este eje enfatiza en que se debe prestar la asesoría jurídica necesaria para que las víctimas accedan a la verdad, la justicia y la reparación integral.

El trabajo interinstitucional estará orientado primordialmente a la judicialización de los integrantes de las organizaciones delincuenciales.



5. LÍNEAS DE ACCIÓN GENERALES POR EJE ESTRATÉGICO



5. LÍNEAS DE ACCIÓN GENERALES POR EJE ESTRATÉGICO

Sobre la base del análisis y bajo la orientación de los principios y ejes estratégicos de la Política para la Defensa de la Libertad Personal, se adoptan las siguientes líneas de acción básicas, de aplicación general, como medio para alcanzar los objetivos propuestos. Las líneas de acción estratégica corresponden a cada uno de los ejes y se complementan con líneas de acción específicas respecto a cada delito.

5.1. Líneas de acción por eje estratégico: Prevención

- Aumentar la cooperación ciudadana. Elevar el compromiso de la población con la denuncia y apoyo a las autoridades para el esclarecimiento y judicialización de los delitos contra la libertad personal, convocando también para este propósito a las organizaciones comunitarias, fundaciones, ONG y la empresa privada.

Para lograr este objetivo, los gobernadores y alcaldes deben promover espacios de interlocución permanente con la ciudadanía. Las administraciones locales deben promover la activa participación ciudadana en materia de seguridad a través de los diversos programas que la fuerza pública ha dispuesto para prevenir el delito y responder adecuadamente cuando éste se presenta.

Las alcaldías y gobernaciones juegan un papel preponderante, como responsables en materia de seguridad y orden público en sus respectivas jurisdicciones, para lo cual deben liderar condiciones de aplicación de la presente política.



Se formularán
cambios
legislativos
y divulgarán
nuevos
desarrollos
jurídicos

- Aumentar la coordinación y sincronización interinstitucional. Fortalecer la cooperación entre las diferentes instituciones y los gobiernos de las entidades territoriales, con el fin de que los planes de desarrollo y los planes integrales de seguridad y convivencia incorporen la óptica de prevención de los delitos contra la libertad personal.
- Fortalecer la capacidad técnica de análisis y formulación de políticas frente a los delitos que atentan contra la libertad personal. Fortalecer el Centro Nacional de Datos de la Dirección Operativa para la Defensa de la Libertad Personal, como instancia articuladora de información oficial sobre la defensa de la libertad personal.

Igualmente, constituir y conducir capacidades de producción de conocimientos basados en investigación científica o académica sobre la libertad personal.

5.2 Líneas de acción eje estratégico: Disuasión

- Mejorar la efectividad de la respuesta a los delitos contra la libertad personal. Incrementar la capacidad de los Gula, de los componentes de la Fuerza Pública y de la policía judicial, responsables de dar respuesta inmediata ante la comisión de un delito y conseguir la desarticulación de las organizaciones responsables.
- Estimular la denuncia de los delitos contra la libertad personal. Facilitar la denuncia de los ciudadanos creando condiciones para que lo hagan de manera segura y garantizando una respuesta inmediata y adecuada de las autoridades.
- Luchar contra la impunidad. Velar o emprender acciones efectivas que permitan condenas ejemplarizantes contra los autores de delitos contra la libertad personal.



- Recompensas. Intensificar las recompensas y focalizarlas con el fin de obtener información que permita la prevención de delitos contra la libertad personal y su efectiva sanción.
- Formular cambios legislativos y divulgar nuevos desarrollos jurídicos Introducir cambios legislativos que eleven el riesgo y los costos a quienes cometan delitos contra la libertad personal.

5.3 Líneas de acción eje estratégico: Desarticulación

- Fortalecer las capacidades de inteligencia Fortalecer la capacidad de las agencias de inteligencia del Estado para identificar, caracterizar y anticipar las amenazas contra la libertad personal, así como para sustentar las operaciones y operativos contra los responsables de estos delitos. Para ese propósito se creará un Centro Integrado de Inteligencia para la Defensa de la Libertad Personal CI2DLP, cuya secretaría estará a cargo de la DIASE de la Policía Nacional, con el apoyo de la Jefatura de Inteligencia del Comando General de las Fuerzas Militares.
- Complementariedad de los Gauda de la Policía y las Fuerzas Militares Definir un nuevo modelo de acción de los Grupos de Acción Unificada por la Libertad Personal Gauda de la Policía y de las Fuerzas Militares, que considere roles y misiones constitucionales, cambios en las amenazas, evitar duplicidad de esfuerzos entre estos organismos y garantizar un empleo más eficiente, efectivo y flexible.
- Fortalecer capacidades generales de reacción de la Fuerza Pública El fortalecimiento de los Gauda debe acompañarse de un incremento de la capacidad de las diferentes unidades de la Fuerza Pública para contribuir en el cumplimiento de los objetivos de esta política.

Complementariedad de los Gauda que considere roles, misiones constitucionales, cambios en las amenazas y evite duplicidad de esfuerzos.



Se fortalecerán los mecanismos de cooperación regional en el ámbito de la lucha contra el crimen, con especial énfasis en la colaboración de los organismos de justicia.

- Aumentar y mejorar la cooperación internacional Profundizar el intercambio de información y experiencias estratégicas y operacionales, con el fin de fortalecer las capacidades de lucha contra el crimen transnacional. Es importante mantener, ampliar y fortalecer los programas de asistencia técnica, capacitación y asesoría en procesos investigativos.

5.4 Líneas de acción eje estratégico: Judicialización

- Fortalecer las capacidades de investigación criminal Fortalecer la capacidad de la policía judicial con énfasis en ciencias forenses y la de interceptación de comunicaciones con orden judicial, a fin de adelantar la investigación de los delitos y garantizar tanto la judicialización de los delincuentes como su ejemplar condena.
- Aumentar la cooperación judicial internacional Fortalecer los mecanismos de cooperación regional en el ámbito de la lucha contra el crimen, con especial énfasis en la colaboración de los organismos de justicia.
- Mejorar la seguridad de jueces y fiscales Propender a condiciones de seguridad para que los funcionarios judiciales que conocen de los delitos contra la libertad personal puedan actuar con plenas garantías.
- Nuevas capacidades técnicas Ampliar la capacidad técnica del Estado para realizar interceptaciones de comunicaciones con orden judicial, en el marco de las investigaciones contra los responsables de delitos contra la libertad personal.



- Aumentar la coordinación y sincronización intersectorial Fortalecer la cooperación con la Rama Judicial estableciendo mecanismos de trabajo conjunto con el Consejo Superior de la Judicatura y, en general, con los jueces de la República que conocen los delitos contra la libertad personal.

5.5. Líneas de acción eje estratégico: Asistencia

- Prestar asistencia inmediata con perspectiva psicosocial
- Asistir de forma inmediata a la ocurrencia del delito a las víctimas y a sus familiares.
- Velar por los derechos de las víctimas
- Asesorar a las víctimas para que accedan a los derechos, a la verdad, la justicia y la reparación.
- Informar a las víctimas sobre programas especializados
- Facilitar a las víctimas el conocimiento de los programas estatales y beneficios legales que les corresponden por derecho.



6. OBJETIVOS Y LÍNEAS ESPECÍFICAS POR DELITO



6. OBJETIVOS Y LÍNEAS ESPECÍFICAS POR DELITO

A demás de las líneas de acción básicas generales se aplicarán a cada delito las siguientes líneas específicas:

6.1. Lucha contra el secuestro

6.1.1. Objetivos

- Reducir al mínimo posible los casos de secuestro a nivel nacional.
- Liberar a las personas que se mantienen en cautiverio.
- Judicializar y condenar a los secuestradores.
- Asistir a las víctimas y propender a sus derechos.

6.1.2. Líneas específicas

- Mantener la tendencia decreciente de la ocurrencia de secuestro a escala nacional. A pesar de los éxitos logrados en la pasada década frente a este delito, se deben mejorar los esfuerzos en inteligencia, en la efectividad de las operaciones y en la agilidad y efectividad de las judicializaciones, para reducir aún más el secuestro.

A pesar de los éxitos logrados en la pasada década frente a este delito, se deben mejorar los esfuerzos en inteligencia, en la efectividad de las operaciones y en la agilidad y efectividad de las judicializaciones



Se desarrollará un plan específico para combatir el secuestro en las zonas de frontera.

- Intensificar las acciones contra la delincuencia común involucrada en la práctica del secuestro. Desarrollar un esfuerzo particularmente dirigido para dismantelar los grupos delincuenciales involucrados en la práctica del secuestro en las zonas urbanas. Este énfasis será mayor en aquellos casos en las que estas estructuras estén articuladas con grupos terroristas o BACRIM.
- Incrementar las operaciones contra las estructuras de grupos terroristas y Bandas Criminales involucradas en secuestros, pasando a un esfuerzo de dismantelamiento que destruya su capacidad para cometer nuevos plagios.
- Desarrollar un plan específico para combatir el secuestro en las zonas de frontera, reduciendo su número sustancialmente, negando el uso de esas áreas limítrofes a las bandas de secuestradores y estableciendo mecanismos de cooperación con los países vecinos que garanticen que los responsables de estos delitos no puedan buscar refugio en sus territorios.
- Aplicar cabalmente la Ley 986 de 2005, de ayuda a víctimas del delito de secuestro y a sus familiares. En este sentido, se mejorarán las condiciones para que los familiares de secuestrados puedan enfrentar el pago de impuestos y préstamos bancarios, al igual que acceder a los demás derechos que les otorga la ley. Para ese efecto se deberá reglamentar conforme a la ley un Sistema de Información e Inscripción en el Registro Único de Beneficiarios (RUB), basado en la articulación de instituciones a nivel municipal y nacional.
- Desarrollar con la Fuerza Pública y la empresa privada modelos de seguridad y protección que impidan el secuestro, especialmente en los sectores de la economía que constituyen las locomotoras de la prosperidad.



6.2. Lucha contra la extorsión

6.2.1. Objetivo

- Reducir al mínimo posible los casos de extorsión a nivel nacional.
- Garantizar el derecho a la vida, la integridad personal y la libertad económica.
- Judicializar y condenar a los extorsionistas.
- Asistir a las víctimas y propender a sus derechos.

6.2.2. Lineamientos específicos

- Intensificar las operaciones de desmantelamiento contra las estructuras delincuenciales dedicadas a la extorsión, prestando especial atención a aquellas conectadas o vinculadas con los grupos terroristas, las Bandas Criminales, al igual que el crimen organizado involucrado en ese delito. Para ello, las instituciones de seguridad y justicia destinarán más recursos a esta tarea, particularmente en las áreas de inteligencia e investigación.
- Coordinar e integrar la ofensiva contra la extorsión en la Estrategia Integral de Lucha contra las BACRIM. Para ello se articularán y coordinarán las actividades de inteligencia, investigación criminal, captura y judicialización contra las bandas de extorsionistas, con otras medidas tomadas dentro de la estrategia de desarticulación de las Bandas Criminales.
- Desarrollar nuevas metodologías e indicadores para determinar la dimensión de la extorsión en sus distintas modalidades, conocer

Se intensificarán las operaciones de desmantelamiento contra las estructuras delincuenciales dedicadas a la extorsión,



Se diseñará y ejecutará un Plan Nacional contra la Extorsión que combine los esfuerzos interinstitucionales con la colaboración ciudadana y de los sectores productivos, para minimizar este delito.

sus implicaciones sociales y económicas, y medir los progresos de los programas para combatirla.

- Diseñar y ejecutar un Plan Nacional contra la Extorsión que combine los esfuerzos interinstitucionales con la colaboración ciudadana y de los sectores productivos, para minimizar este delito. Para ello, se establecerán programas de cooperación con organizaciones no gubernamentales, los gremios de comerciantes, agricultores, empresarios minero-energéticos, ganaderos, industriales y profesionales, entre otros.
- Enfrentar, previa verificación de los presupuestos legales, la extorsión de mínima cuantía –también llamada microextorsión–, analizándola como una “empresa para delinquir”, lo que puede configurar concierto para delinquir con fines extorsivos, con el fin de garantizar la mayor punibilidad posible.
- Implementar reformas legislativas que faciliten la investigación, judicialización y condena de los responsables de las distintas modalidades de extorsión.
- Establecer acuerdos de cooperación técnica y judicial entre la Dirección Operativa para la Defensa de la Libertad Personal y el INPEC, con el fin de crear las condiciones al interior de los recintos penitenciarios y en su entorno que impidan la extorsión carcelaria.
- Desarrollar con la fuerza pública y la empresa privada modelos de seguridad y protección que impidan la extorsión, especialmente en los sectores de la economía que constituyen las locomotoras de la prosperidad.



Implementar un modelo de prevención de la extorsión, a través de Comités Interinstitucionales liderados por el Ministerio de Defensa y que tienen como objetivo articular, coordinar y sincronizar los esfuerzos en materia de inteligencia, policía judicial y Fiscalía.

6.3. Trata de personas

6.3.1. Objetivo general

- Reducir al mínimo posible los casos de trata de personas.
- Devolver la libertad a las personas objeto de trata de personas.
- Judicializar y condenar a los responsables de trata de personas.
- Asistir a las víctimas y propender a sus derechos

6.3.2. Líneas específicas

- Incrementar la conciencia social sobre este delito con campañas de información dirigidas especialmente a los colectivos que puedan ser víctimas de este flagelo y particularmente a las regiones donde la victimización por esta causa es más frecuente.
- Desmantelar las redes delincuenciales responsables de la trata de personas, dedicando los recursos de inteligencia e investigación judicial necesarios para su identificación, judicialización y captura.
- Mejorar la atención de las víctimas con programas de asistencia psicológica y asesoría jurídica. Para ello, se buscará la cooperación de otros organismos del Gobierno Nacional –Ministerio de Protección Social, Educación, etc.– autoridades locales y regionales, sector privado y ONG.

Se mejorará la atención de las víctimas de trata de personas con programas de asistencia psicológica y asesoría jurídica.



Se desarrollarán programas de prevención con aquellas poblaciones vulnerables y comunidades susceptibles de ser víctimas de este delito.

Implementar las modificaciones legales necesarias para fortalecer la persecución de los autores de trata de personas y facilitar la desarticulación de las organizaciones delincuenciales que lo realizan.

Fortalecer la cooperación internacional en los ámbitos de intercambio de inteligencia, cooperación judicial y atención a las víctimas, con vista a dismantelar estructuras criminales que por la naturaleza de su negocio son de carácter transnacional y minimizar el sufrimiento de las víctimas que son llevadas fuera del país por estos grupos criminales.

6.4. Desaparición forzada

6.4.1. Objetivo

- Evitar la comisión de nuevos casos de desaparición forzada.
- Esclarecer el paradero de la persona objeto de desaparición forzada.
- Judicializar y condenar a los responsables de desaparición forzada.
- Asistir a las víctimas y propender a sus derechos.

6.4.2. Líneas específicas

- Crear unas condiciones de seguridad y justicia que impidan la comisión del delito de desaparición forzada. Para ello, se intensificarán las acciones contra aquellas estructuras criminales y terroristas que hayan practicado esta modalidad delictiva. Además, se desarrollarán programas de prevención con aquellas poblaciones vulnerables y comunidades susceptibles de ser víctimas de este delito.



- Robustecer la capacidad de respuesta frente a requerimientos de jueces y fiscales, en aplicación del mecanismo de Búsqueda Urgente, consagrado en la ley 971 de 2005 y objeto de la directiva 006 del Ministerio de Defensa y 007 de 2011 de la Policía Nacional, como un recurso eficaz y de inmediata ejecución frente a posibles casos de desaparición forzada.
- Fortalecer los recursos humanos y técnicos de la Unidad Nacional contra los Delitos de Desaparición y Desplazamiento Forzados, recientemente creada en la Fiscalía General de la Nación. Con este fin, se buscará dotarla de un mayor número de investigadores judiciales.
- Apoyar a la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas para cumplir las tareas que le corresponde, de manera que se logre articulación y coherencia de actuar entre todas las entidades que participan en los procesos de esclarecimiento de los casos de desaparición forzada y que hacen parte del CONASE.
- Aplicar rigurosamente la Ley 986 de 2005, de ayuda a víctimas del delito de desaparición forzada y a sus familiares. En este sentido, se mejorarán las condiciones para que los familiares de las personas desaparecidas puedan enfrentar el pago de impuestos y préstamos bancarios, al igual que acceder a los demás derechos que les otorga la ley. Para este efecto se deberá reglamentar conforme a la ley un Sistema de Información e Inscripción en el Registro Único de Beneficiarios (RUB), basado en la articulación de instituciones en el ámbito municipal y nacional.
- Apoyar la realización de estudios necesarios para identificar el número real de casos de población desaparecida existentes, con miras a que estos datos sirvan de base para asegurar el restable-

Se mejorarán las condiciones para que los familiares de las personas desaparecidas puedan enfrentar el pago de impuestos y préstamos bancarios, al igual que acceder a los demás derechos que les otorga la ley.



Impulsar la aceleración del proceso de identificación de las víctimas de desaparición forzada con el objetivo de esclarecer su paradero, reparar a sus familiares y judicializar a los autores de las desapariciones.

68

cimiento del derecho de las víctimas, la judicialización de todos los hechos relacionados con estos delitos y en general hacer posible la evaluación de los avances de la política para enfrentar la desaparición forzada.

- Contribuir a establecer una metodología de análisis a través del Registro Nacional de Desaparecidos sobre los actores generadores de desaparición forzada, con miras a conocer sus áreas de influencia, definir su patrón de comportamiento e identificar el alcance de sus redes. Sobre esta base, será posible avanzar en la judicialización de los responsables de los delitos y en la identificación de las víctimas.
- Impulsar la aceleración del proceso de identificación de las víctimas de desaparición forzada con el objetivo de esclarecer su paradero, reparar a sus familiares y judicializar a los autores de las desapariciones.
- Mejorar la coordinación entre todos los organismos a cargo de la lucha contra la desaparición forzada, entre los que se incluyen la Unidad Nacional de Justicia y Paz, la Unidad Nacional de Derechos Humanos, el Grupo de Criminalística del CTI, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, la Dirección Operativa para la Defensa de la Libertad Personal, el Ministerio de Defensa, la Policía Nacional, etc.
- Fortalecer la capacitación del personal de la Unidad Nacional contra los delitos de Desaparición y Desplazamiento Forzado de la Fiscalía General de la Nación, a fin de que se especialicen en la investigación de este tipo de delitos y el manejo de sus víctimas, con miras a alcanzar una efectividad máxima en sus actuaciones.



7. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL



7. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

La conducción y el control en la implementación de la Política de Defensa de la Libertad Personal están a cargo del CONASE.

70

La conducción y el control en la implementación de la Política de Defensa de la Libertad Personal están a cargo del CONASE.

Es indispensable fortalecer su funcionamiento y que este asuma plenamente, en el marco de sus competencias, la dirección del esfuerzo estatal contra las organizaciones e individuos que atentan contra la libertad personal, en orden a proteger a la población y garantizar el pleno goce de sus derechos constitucionales.

Para eso, dicha instancia deberá hacer permanente evaluación, seguimiento y ajustes a la Política de Defensa de la Libertad Personal, lo que implica que deberá reunirse periódicamente. También ejercerá mayor control sobre las decisiones administrativas relacionadas con los recursos provenientes del Fondo para la Libertad Personal, como medida de transparencia y forma de asegurar que los recursos se empleen de la manera más eficiente posible. El CONASE deberá aprobar las solicitudes relacionadas con la asignación presupuestal que hagan las entidades que lo integran con cargo a dicho fondo.

Las funciones de control también las ejercerá a través de la solicitud de informes a la Dirección Operativa para la Libertad Personal y a los



diferentes componentes de los Gula y en general de la Fuerza Pública que tengan responsabilidad en la implementación de esta política, conforme al plan de acción de la misma, y sobre el cumplimiento de sus funciones y la ejecución de sus respectivos presupuestos.

La Dirección Operativa para la Defensa de la Libertad Personal, además de cumplir con las funciones legalmente asignadas, en ejercicio de su función de Secretaría Técnica del CONASE, lo asistirá en el seguimiento, verificación y control de la ejecución de la política y de las demás decisiones de este organismo, asimismo formulará recomendaciones para el ajuste de la política y para la adopción de decisiones. La Dirección propenderá hacia la coordinación interinstitucional que en diferentes niveles se requiere para el desarrollo y ejecución de las políticas.

La Dirección Operativa para la Defensa de la Libertad Personal propenderá hacia la coordinación interinstitucional que en diferentes niveles se requiere para el desarrollo y ejecución de las políticas.



8. PLAN DE ACCIÓN Y PRESUPUESTO



Para la implementación de esta Política, cada institución que integra el CONASE, deberá, en lo de su competencia, elaborar un Plan de Acción que contenga los recursos de los cuales dispondrá para cumplir con las tareas derivadas del presente documento.

Con base en tales planes y bajo la coordinación de la Dirección Operativa para la Defensa de la Libertad Personal, las instituciones realizarán reuniones técnicas para elaborar un plan de acción único de la política, el cual deberá ser aprobado por el CONASE.

Los recursos que integran el presupuesto del Fondo para la Defensa de la Libertad Personal que se destinen a apoyo subsidiario a los componentes de los Gula, por decisión del CONASE, serán ejecutados por estos.

La Dirección Operativa solicitará los informes necesarios sobre la inversión de estos recursos con el fin de elaborar informes periódicos al CONASE y a los organismos de control.

La Dirección Operativa para la Defensa de la Libertad no destinará recursos de su presupuesto al pago de informantes y recompensas. El mismo se realizará conforme a las directivas del Ministerio de Defensa Nacional.

Los recursos que integran el presupuesto del Fondo para la Defensa de la Libertad Personal que se destinen a apoyo subsidiario a los componentes de los Gula, por decisión del CONASE, serán ejecutados por estos.