



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 423

Bogotá, D. C., jueves, 1º de junio de 2017

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 04 DE 2017 SENADO

por medio del cual se dictan disposiciones para asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado.

HSALM-754-17

Doctor

CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE

Presidente Comisión Primera

Honorable Senado de la República

E. S. M.

Referencia: Proyecto de Acto Legislativo número 04 de 2017 Senado, *por medio del cual se dictan disposiciones para asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado.*

En los siguientes términos rindo ponencia para segundo debate del proyecto de la Referencia, al cual fui designado como ponente por la Mesa Directiva de Comisión Primera de Senado.

Antecedentes del proyecto

Este Proyecto de Acto Legislativo fue presentado por el señor Ministro del Interior, el día 4 de abril del año 2017, en desarrollo del Procedimiento Legislativo Especial establecido en el Acto Legislativo número 01 de 2016. Fui designado como ponente por la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República el día 25 de abril mediante Acta MD – 23. El articulado propuesto por el Gobierno nacional fue el siguiente:

CONTENIDO DEL TEXTO DEFINITIVO PRESENTADO POR EL GOBIERNO NACIONAL A TRAVÉS DEL MINISTRO DEL INTERIOR

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 04 DE 2017

por medio del cual se dictan disposiciones para asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado.

El Congreso de Colombia

En virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz,

DECRETA:

Artículo 1°. Como una garantía de No Repetición y con el fin de contribuir a asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado, y en particular de la Fuerza Pública, en todo el territorio, se prohíbe la creación, promoción, instigación, organización, instrucción, financiación, apoyo, tolerancia, encubrimiento o favorecimiento de grupos civiles armados organizados ilegales de cualquier tipo, incluyendo los denominados autodefensas, paramilitares, así como sus estructuras o prácticas, grupos de seguridad ilegales o de justicia privada u otras denominaciones equivalentes.

La ley regulará los tipos penales relacionados con estas conductas.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

El proyecto surtió primer debate en la Comisión Primera del Senado el 24 de mayo de 2017, con el siguiente pliego de modificaciones:

TEXTO PRESENTADO POR EL GOBIERNO NACIONAL	TEXTO PROPUESTO EN PONENCIA PARA PRIMER DEBATE APROBADO	EXPLICACIONES
<p>Artículo 1°. Como una garantía de No Repetición y con el fin de contribuir a asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado, y en particular de la Fuerza Pública, en todo el territorio, se prohíbe la creación, promoción, instigación, organización, instrucción, financiación, apoyo, tolerancia, encubrimiento o favorecimiento de grupos civiles armados organizados ilegales de cualquier tipo, incluyendo los denominados autodefensas, paramilitares, así como sus estructuras o prácticas, grupos de seguridad ilegales o de justicia privada u otras denominaciones equivalentes.</p> <p>La ley regulará los tipos penales relacionados con estas conductas.</p>	<p><u>Artículo 1°. Adiciónese el artículo 22A a la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:</u> Artículo 22A: Como una garantía de No Repetición y con el fin de contribuir a asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado, y en particular de la Fuerza Pública, en todo el territorio, se prohíbe la creación, promoción, instigación, organización, instrucción, financiación, apoyo, tolerancia, encubrimiento o favorecimiento, financiación o empleo oficial y/o privado de grupos civiles armados organizados con fines ilegales de cualquier tipo, incluyendo los denominados autodefensas, paramilitares, así como sus redes de apoyo, estructuras o prácticas, grupos de seguridad ilegales con fines ilegales o de justicia privada u otras denominaciones equivalentes.</p> <p>La ley regulará los tipos penales relacionados con estas conductas, así como las sanciones disciplinarias y administrativas correspondientes.</p>	<p>Se incluyen modificaciones con el fin de establecer la ubicación del artículo en la Constitución Política de Colombia, incluyendo referencias al texto del Acuerdo de Paz en cuanto a la financiación o empleo oficial y/o privado de grupos organizados al margen de la ley.</p> <p>Se elimina la palabra ilegales, pues se considera que la prohibición debe adelantarse sobre cualquier tipo de organización armada de carácter civil.</p> <p>Se incluye la expresión redes de apoyo y con fines ilegales por considerar que sirven para delimitar el objetivo de la prohibición constitucional que se presente establecer.</p> <p>Se establece que la ley regulará las sanciones disciplinarias y administrativas correspondientes.</p>
<p>Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.</p>	<p><u>Artículo 2°. Adiciónese a la Constitución Política, el artículo transitorio 253A, el cual quedará así:</u> Artículo transitorio 253A. Con el fin de garantizar el cumplimiento de la prohibición descrita en el Artículo 22A, créase al interior de la Fiscalía General de la Nación una Unidad Especial de Investigación, con autonomía para decidir sus líneas de investigación, mecanismos de escogencia de sus funcionarios, y cuyas competencias serán las establecidas en el Punto 3.4.4 del Acuerdo Final, para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo. El Gobierno nacional a través de decreto reglamentario establecerá su autonomía, naturaleza, funcionamiento y mecanismos de designación de sus integrantes y su director.</p>	
	<p>Artículo 3°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.</p>	

El informe de ponencia fue aprobado y posteriormente se presentaron y aprobaron dos proposiciones, una presentada por el Ministerio del Interior y otra por mí en calidad de ponente, con el fin de retirar el artículo segundo de la iniciativa, tomando en cuenta que la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, sería creada a través de decreto-ley.

**CONTENIDO DEL TEXTO DEFINITIVO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA
 PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
 NÚMERO 04 DE 2017**

por medio del cual se dictan disposiciones para asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado.

El Congreso de Colombia

En virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz,

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese el artículo 22A a la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

Artículo 22A. Como una garantía de No Repetición y con el fin de contribuir a asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado, y en particular de la Fuerza Pública, en todo el territorio, se prohíbe la creación, promoción, instigación, organización, instrucción, apoyo, tolerancia, encubrimiento o favorecimiento, financiación o empleo oficial y/o privado de grupos civiles armados organizados con fines ilegales de cualquier tipo, incluyendo los denominados auto-defensas, paramilitares, así como sus redes de apoyo, estructuras o prácticas, grupos de seguridad con fines ilegales u otras denominaciones equivalentes.

La ley regulará los tipos penales relacionados con estas conductas, así como las sanciones disciplinarias y administrativas correspondientes.

Artículo 2º. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

Consideraciones generales

“...En los diálogos de La Habana el Gobierno le ha exigido a las FARC que entreguen o abandonen las armas, de tal modo que estas no vuelvan a servir para hacer política. Este es un gran ideal totalmente deseable. Pero aquí el Gobierno encarna al protagonista de la parábola evangélica que observa –la paja en el ojo ajeno pero no ve la viga en su propio ojo– pues las armas del Estado han servido mucho más que cualquiera otras para hacer política y de la peor; han servido para masacrar a los opositores y a los reclamantes de justicia, para perpetrar genocidios de movimientos políticos y sociales, para imponer a sangre y fuego leyes, estrategias y políticas excluyentes, discriminatorias y perversas, las que confunden con la soberanía nacional y el orden constitucional...”

Javier Giraldo Moreno S.J.¹ Sobre la firma del acuerdo de terminación del conflicto y el cese Bilateral del Fuego, 23 de junio de 2016

Desarrollo del paramilitarismo en Colombia²

Luego de un enfrentamiento de más de medio siglo, el Gobierno nacional y las FARC-EP acordaron poner fin de manera definitiva al conflicto armado interno el 24 de noviembre de 2016. El inicio de la implementación y del desarrollo normativo del Acuerdo de Paz, a partir de su refrendación por el Congreso de la República el 29 y 30 de noviembre de 2016, fue efectuado conforme a las facultades de control político atribuidas al Congreso por la Constitución, según concepto del Consejo de Estado³.

¹ Coordinador del Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política del Cinep. Acompañante de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, Del Informe “Aportes sobre el Origen del Conflicto Armado en Colombia, su persistencia y sus impactos, Editorial *Gente del Común*, Bogotá, abril 2015.

² Construcción Colectiva CCJ, CSPP, CCEEU, MOVICE, Indepaz, CAJAR y expertos que conforman la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad entre otros.

³ CONSEJO DE ESTADO - Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto con Radicado número 2323 del 28 de noviembre de 2016.

El Acuerdo Final contiene seis puntos que pretenden contribuir a las transformaciones necesarias para sentar las bases de una paz estable y duradera. El punto tercero relativo al Fin del Conflicto se incorpora el “*Acuerdo sobre garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo*”. En este punto, el Gobierno nacional se compromete, entre otros, a “poner en marcha el proceso legislativo necesario para incorporar a la Constitución la prohibición de la promoción, organización, financiación o empleo oficial y/o privado de estructuras o prácticas paramilitares y a desarrollar las normas necesarias para su aplicación, que incluirán una política de persecución penal, sanciones administrativas y disciplinarias”.

La necesidad de incorporar esa prohibición en la Constitución Política surge del carácter prolongado de un fenómeno que ha funcionado históricamente como uno de los instrumentos de la discriminación por motivos de las opiniones políticas y acciones de reivindicación de derechos. Es una necesidad que nace también del impacto que, a lo largo de varias décadas, ha generado en términos humanitarios y económicos por la producción masiva de víctimas de exterminio, terror y destierro; y en términos políticos por el daño a bienes jurídicos que son pilares de una sociedad democrática como el derecho a participar en la conformación ejercicio y control del poder político, las libertades de asociación, conciencia, expresión y difusión del pensamiento, opinión, reunión y manifestación pública y pacífica). Para comprender esto es necesario recordar en breve los aspectos que a continuación se exponen.

A comienzos de la década del sesenta, en los albores del Frente Nacional –que surgió como fórmula de solución para poner fin al enfrentamiento violento entre partidarios conservadores y liberales– la relación de enemistad fue anunciada como una lucha ideológica y material contra todas las expresiones internas del comunismo, siguiendo las tendencias del contexto internacional y afianzando lo que ya era una práctica política interna. Para la época, el ejecutivo esgrimió la necesidad de una toma de postura en el marco del antagonismo de la denominada Guerra Fría y las conferencias militares interamericanas impartieron orientaciones sobre la seguridad hemisférica al considerar que estaba amenazada por la doctrina comunista.

En ese período el concepto de defensa nacional fue objeto de una redefinición que permitía contemplar no solo los riesgos de agresión exterior sino también la conmoción interior, no solo el tiempo de la guerra sino el de la paz. Según el Brigadier

General Fernando Landazábal Reyes, era necesario aceptar “[...] un nuevo criterio de defensa, basado no solamente en las formaciones armadas, sino en la unificación de un consenso nacional, que estructurado, cimentado y sostenido en la conciencia colectiva de las masas, dirija el esfuerzo soberano del pueblo en la conservación y garantía de su primer objetivo: La Seguridad Nacional”.⁴

Las fuerzas militares advirtieron que en el escenario internacional se estaba ante un tránsito de la guerra convencional a la guerra irregular. Esta correspondía a la guerra de guerrillas o guerra revolucionaria y fue identificada como una nueva modalidad bélica, la guerra del futuro y un instrumento comunista para la toma del poder.⁵ Dicha apreciación partía del impacto de casos como Indochina y Cuba así como de las reflexiones sobre las características de la guerra entre partidarios liberales y conservadores (1949-1958). Estas situaciones indicaban “un nuevo tipo de acción bélica, totalmente diferente a los sistemas de la guerra “clásica”, “Convencional” o “regular” para la cual se preparan todos los ejércitos. Este nuevo fenómeno es el que ha sido llamado la “Guerra de Guerrillas” y como es una modalidad específica dentro del campo de la profesión militar, debe y tiene que ser estudiada, conocida y analizada a fondo [...]”.⁶

Ese tránsito advertido de la guerra convencional a la guerra irregular llegó a considerar la necesidad de un cambio en la mentalidad militar, la instrucción y en la estrategia, así como el estudio de la guerra de guerrillas. En 1962, el editorial de la Revista del Ejército decía:

“Esta mentalidad consiste en llegar a la conclusión de que la guerra de guerrillas será una situación que tendremos que afrontar por tiempo imprevisible y que, en consecuencia, todo el Ejército y también la Fuerza Aérea [...] deberán adoptar programas de instrucción y procedimientos de combate inspirados en este concepto, dejando de considerar la situación vivida hasta ahora como algo transitorio para abocarla con el convencimiento de que estamos librando una batalla que tenemos que ganar, y que los procedimientos de guerra de guerrillas no deben seguir siendo mirados como algo adicional a los de la guerra regular sino que la guerra irregular es algo que ha venido a quedarse [...]”.⁷

En medio de las tareas de enfrentamiento de la violencia tardía del conflicto bipartidista, los balances sobre las estrategias desplegadas durante este

y la identificación de los problemas afrontados por otros ejércitos en la guerra antiguerrillas, se identificó la importancia de las medidas de autodefensa en el país. Esta, decía un artículo del Batallón de artillería No. 6 Tenerife en 1962, “busca organizar la población civil de un área homogénea para que sea capaz de neutralizar la acción de los violentos durante un tiempo limitado, mientras llega el Ejército a relevarlos y a desarrollar una acción definitiva”.⁸ El objetivo primario del mecanismo de autodefensa era que “el campesinado en forma conjunta se acostumbre a defender sus vidas, honras y haciendas sistemáticamente, convencidos de la necesidad de la cooperación franca y sincera de las gentes de bien contra la delincuencia organizada en los campos. Hay que llevarlos al convencimiento de que los antisociales son gente que ante la reacción del campesinado tendrán que desaparecer de los campos”.⁹

Estas consideraciones estuvieron seguidas por desarrollos normativos que organizaron la defensa nacional y tras considerar la carencia de un instrumento legal en dicha materia, el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades otorgadas por el Decreto 121 de la Constitución, expidió el Decreto 3398 en diciembre de 1965, el cual estableció la obligación de cooperación de todas las personas naturales y jurídicas en la defensa nacional y autorizó la entrega de armas de uso privativo de las fuerzas militares a civiles: “El Ministerio de Defensa Nacional, por conducto de sus comandos autorizados, podrá amparar, cuando lo estime conveniente, como de propiedad particular, armas que estén consideradas como de uso privativo de las Fuerzas Armadas”. Asimismo, habilitó la participación de civiles en las tareas que fortalecieran la seguridad interior a través de organizaciones como el servicio de defensa civil, el cual planteaba un sistema de protección prestado por civiles en coordinación con las autoridades militares para menguar o prevenir los daños ocasionados por las perturbaciones del orden público.

Con ponencia del Magistrado Aníbal Cardozo Gaitán, la Corte Suprema de Justicia declaró exequible dicho decreto (a excepción un parte del artículo 34).¹⁰ Y en diciembre de 1968, mediante la promulgación de la Ley 48, se adoptó como legislación permanente la mayoría de las disposiciones de dicho decreto legislativo. Según quedó consignado en uno de los informes de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos ante la Comisión de

⁴ LANDAZÁBAL REYES, Fernando (Brigadier General), “El estado actual de la subversión”, en: *Revista del Ejército*, núm. 50 de 1973, p. 11-12.

⁵ LÓPEZ CARDONA, Bernardo (Capitán), “Algunos procedimientos empleados por las guerrillas comunistas en Colombia”, en: *Revista del Ejército*, vol. 2, núm. 9, agosto de 1962, pp. 573.

⁶ FORERO D., José Gonzalo (Teniente Coronel), “Preparación de los cuadros para la lucha contra guerrillas”, en: *Revista del Ejército*, vol. 2, núm. 8, junio de 1962, p. 347.

⁷ COMANDO DEL EJÉRCITO, “Notas editoriales”, en: *Revista del Ejército*, vol. 2, núm. 7, abril de 1962, p. 131.

⁸ COMANDO DEL EJÉRCITO - Batallón de Artillería N° 6 Tenerife, “Reflexiones sobre el sistema de autodefensa de la población civil”, en: *Revista del Ejército*, vol. 2, núm. 6, febrero de 1962, p. 42.

⁹ COMANDO DEL EJÉRCITO - Batallón de Artillería N° 6 Tenerife, “Reflexiones sobre el sistema de autodefensa de la población civil”, en: *Revista del Ejército*, Vol. 2, núm. 6, febrero de 1962, p. 43.

¹⁰ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – Sala Plena, Sentencia del 12 de abril de 1967, En: *Gaceta Judicial*, tomos CXX-CXXI-CXXII-CXXIII, Bogotá, Imprenta Nacional, 1982, p. 66-70

Derechos “Dentro de este marco, miembros de las fuerzas armadas dotaron de armamento, entrenaron y prestaron apoyo logístico a estos grupos para apoyar a la fuerza pública en zonas de conflicto. Algunas personas que veían amenazados sus intereses vieron con buenos ojos la creación de las “autodefensas”, y apoyaron sus actividades”.¹¹

El estudio de la guerra de guerrillas llevó a identificar diversos tipos de acciones para la lucha contra los grupos guerrilleros, dentro de las cuales se contaban las “acciones sociológicas” como la “organización de la población” en dos tipos de estructuras la defensa civil y la autodefensa como mecanismo de integración de los esfuerzos de la población en la defensa nacional.¹² Para la organización de la autodefensa cuyo propósito era defenderse contra agresiones armadas se aconsejaba, entre otros adoctrinamiento, instrucción y entrenamiento, suministro de armas y municiones.¹³

Los manuales militares de combate contraguerrillas incluyeron disposiciones para “organizar en forma militar a la población civil para que se proteja contra la acción de las guerrillas y apoye la ejecución de operaciones de combate”.¹⁴ En 1969, las juntas de autodefensa fueron definidas de la siguiente manera:

“(1) La Junta de autodefensa es una organización de tipo militar que se hace con personal civil seleccionado de la zona de combate, que se entrena y equipa para desarrollar acciones contra grupos de guerrilleros que amenacen el área o para operar en coordinación con tropas de acciones de combate.

(2) La junta de autodefensa se puede organizar en áreas en donde no se han presentado problemas de violencia para prevenir la formación de grupos armados, o donde se han destruido movimientos insurgentes para darle capacidad a la misma/población civil de rechazarlos en caso de que se vuelvan a presentar.

(3) La organización de junta de autodefensa debe hacerse con individuos escogidos y en áreas en donde se tiene absoluta certeza de que no se presentarán problemas mayores con el entrenamiento y entrega de armamentos.

(4) Una red de juntas de autodefensa, controladas por el Mando militar, representa un instrumento

poderoso para la defensa de la nación contra ataques exteriores o interiores. Su organización debe, por lo tanto, estar bajo la dependencia militar en todo momento”.¹⁵

En 1982, el Manual combate contra bandoleros y guerrilleros definió respecto a las juntas de autodefensa que “Organizarlas, instruir las y apoyarlas debe ser un objetivo permanente de la Fuerza Militar donde la población es leal y se manifiesta agresiva y decidida contra el enemigo. Con adecuada acción psicológica se logra la integración de la población, especialmente en las áreas de gente resentida con los bandidos, donde se les exigen cuotas, se les ha boleteado y ordenado desocupar y se les amenaza constantemente”.¹⁶

Entre finales de la década del setenta y comienzos del ochenta, en un contexto afectado de manera creciente por el fenómeno del narcotráfico, empezaron a hacer irrupción organizaciones de civiles armados que fueron conocidas como grupos de autodefensa. Entre las primeras se cuentan Los Escopeteros, las Autodefensas Campesinas de Puerto Boyacá y Muerte a Secuestradores. Según sentencias proferidas por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín en el marco de la Ley 975 de 2005, la segunda de estas organizaciones fue impulsada por el Batallón Bárbara del Ejército y autoridades civiles con ganaderos, comerciantes afectados por la extorsión y el secuestro guerrillero;¹⁷ la tercera, con participación de narcotraficantes, se convirtió en un grupo élite que “que gracias al apoyo militar de estos grupos ilegales del Magdalena Medio, fueron instruidos y entrenados en estrategias castrenses”.¹⁸

Este tipo de agrupaciones actuaron contra las organizaciones guerrilleras, pero sobre todo contra la población civil clasificada como insurgente. Su victimización descansaba en la premisa según la cual dicha población participaba directa o indirectamente de las hostilidades, era elemento de seguridad o refugio, fuente de apoyo y reclutamiento, de inteligencia y suministros. Su victimización estaba concebida como una forma de debilitar a las fuerzas guerrilleras, pues de ella dependía su supervivencia.

En medio de la agudización de la violencia contra campesinos, dirigentes cívicos y activistas políticos y tras la masacre de La Rochela –atribuida

¹¹ OACNUDH, Informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Oficina en Colombia, al 54 periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/1998/16 9 de marzo de 1998, E/CN.4/1998/16

¹² CABRERA, Jaime y GALVIS, Alirio, *et al.* (oficiales de caballería), “Sociología de las guerrillas marxistas (conclusión)”, en: revista del Ejército, vol. 7, núm. 31, diciembre de 1967, p. 521.

¹³ CABRERA, Jaime y GALVIS, Alirio, *et al.* (oficiales de caballería), “Sociología de las guerrillas marxistas (conclusión)”, en: revista del Ejército, vol. 7, núm. 31, diciembre de 1967, p. 521.

¹⁴ COMANDO DEL EJÉRCITO, Reglamento de combate contraguerrillas (EJC 3-10 Reservado), Disposición 005 del 9 de abril de 1969, p. 316.

¹⁵ *Ibíd.*, p. 317-318.

¹⁶ COMANDO DEL EJÉRCITO, Manual combate contra bandoleros y guerrilleros (EJC-3-101 Reservado), disposición 00014 del Comandante del Ejército, Mayor General Bernardo Lema Henao, junio 25 de 1982, p. 84.

¹⁷ TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE MEDELLÍN, Sala de Justicia y Paz, Sentencia del 9 de diciembre de 2014, Magistrado Ponente: Rubén Darío Pinilla Cogollo (Radicado 110016000253-2006-82611), p. 25 y ss.

¹⁸ TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE MEDELLÍN, Sala de Justicia y Paz, Sentencia del 27 de agosto de 2014, Magistrado Ponente: Juan Guillermo Cárdenas Gómez (Radicado 110016000253 2008 83241), p. 26.

a grupos paramilitares por el Procurador Delegado para los Derechos Humanos—, el 20 de febrero de 1983 la Procuraduría General de la Nación y un grupo de jueces de instrucción criminal presentaron un informe público sobre el MAS. Al referirse a los procesos penales adelantados contra dicha organización, el ministerio público informó sobre la existencia de cargos suficientes para vincular procesalmente 163 personas, de las cuales 59 eran miembros en servicio activo de las fuerzas armadas. La controversia con el ejecutivo y las fuerzas militares rodeó la publicación de dicho informe.

En el segundo quinquenio de los ochenta, el proceso de organización de este tipo de asociaciones se difundió en varias regiones del país y con ello la violencia selectiva contra movimientos campesinos, sindicales y estudiantiles y el uso de la masacre de campesinos como mecanismo de terror. El Segundo Informe sobre la situación de los derechos Humanos en Colombia, presentado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 1993, presenta un listado de 159 organizaciones que actuaban o habían actuado en el país en un lapso de diez años.¹⁹

En ese periodo inició el proceso de exterminio de la Unión Patriótica, la cual había sido fundada en marzo de 1985 como producto de los Acuerdos de la Uribe suscritos por un año antes el Gobierno de Belisario Betancur Cuartas y las FARC. Ese proceso, que marcaría la historia de la democracia colombiana, estuvo precedido por una controversia pública sobre el proselitismo armado y las responsabilidades sobre la violación de la tregua (acogida también por otros grupos guerrilleros), así como por las críticas al proceso de paz. Respecto al exterminio de dicho partido, uno de los combatientes paramilitares explicó posteriormente: “Todo el mundo sabe que la UP era un partido político creado por las FARC y dirigido por las FARC, por eso se ajusticiaron a muchos de sus miembros [...]. Nosotros le dábamos muerte a estas personas por su vinculación a la guerrilla y no por su pertenencia al partido comunista o la UP [...] Hay que reconocer que la sola pertenencia a la UP era un motivo para dar de baja a los miembros de este partido”.²⁰ En 1992, la Corte Constitucional profirió la Sentencia T-439 en la cual conceptuó que “los integrantes de minorías políticas ostentan la condición de civiles que pueden verse afectados con ocasión de las actividades militares” y ordenó tutelar los derechos políticos de partidos minoritarios, en especial los surgidos de procesos de desmovilización. Pese a dicha orden, el exterminio de la Unión Patriótica siguió su curso.

¹⁹ OEA-CIDH, *Segundo informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Colombia* [en línea]. OEA/Ser.L/V/II.84, doc. 39 rev., 14 de octubre de 1993. Disponible en: www.cidh.oas.org, consultado el 20 de enero de 2006.

²⁰ Versión libre de Éver Veloza García, alias “HH”, ante los fiscales de Justicia y Paz, Medellín, 9 de junio de 2008.

En la medida en que estaba en juego el establecimiento de las responsabilidades, se hizo hegemónica la hipótesis sobre la pluralidad de las violencias y la crítica al supuesto sobredimensionamiento de la violencia política. Pero, también se acuñaron expresiones como “guerra sucia” que entrañaba una discusión sobre la ética de los medios en la guerra y aludía, veladamente, a la conformación de grupos paramilitares, las operaciones encubiertas de los organismos de seguridad y la victimización de civiles (en particular dirigentes políticos, sociales y sindicales, activistas de derechos humanos, periodistas y jueces) mediante homicidios selectivos, desapariciones forzadas y atentados a la integridad física con la finalidad de generar terror. En ese marco expresiones como grupos de justicia privada, escuadrones de la muerte, grupos de limpieza social y fuerzas oscuras fueron los recursos retóricos que sirvieron a la negación del fenómeno paramilitar al tiempo que registraban la complejidad de su composición y función.

No obstante, en 1989, el artículo 1° de la Ley 48 de 1968 que adoptó como legislación permanente el Decreto 3398 fue demandado ante la Corte Suprema de Justicia por el ciudadano William Fernando León Moncaleano. Dicha demanda tuvo como antecedente un proyecto de ley presentado por el Senador Horacio Serpa Uribe y que pretendía la derogatoria de los artículos 25 y 32 y el párrafo 3° del artículo 33 de dicho decreto.

La Corte no encontró inconformidad entre la Carta Constitucional y gran parte de los artículos demandados, los cuales establecían las definiciones de defensa nacional, el deber de las personas jurídicas y naturales de participar y cooperar para garantizar la independencia nacional y la estabilidad de las instituciones. Sin embargo, a su juicio, el párrafo 3° del artículo 33 de la norma contravenía el artículo 48 de la Carta Política, según el cual “sólo el Gobierno puede introducir, fabricar y poseer armas y municiones de guerra. Nadie podrá dentro del poblado llevar armas consigo, sin permiso de la autoridad. Este permiso no podrá extenderse a los casos de concurrencia a reuniones políticas, a elecciones, o a sesiones de asambleas o corporaciones públicas, ya sea para actuar en ellas o para presenciarlas”.

La Corte declaró la inexecutable de dicho párrafo argumentando que esa disposición constitucional obedecía a la “necesidad de establecer el monopolio de las armas de guerra, en cabeza del Gobierno, que es el responsable de mantener el orden público y restablecerlo cuando fuere turbado”.²¹ El alto tribunal recordó entonces que al ser el gobierno el único titular de dicho monopolio y estando la fuerza pública constituida solo por el ejército, la policía y la milicia nacional según el artículo 166 y 167 de la Constitución Política de 1886, no era permitido que ninguna otra persona o grupo detentara ese tipo de armas. Asimismo, subrayó que se trata-

²¹ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, “Sentencia 22 del 25 de mayo de 1989”, en: *Gaceta Judicial*, Tomo CXCIV Número 2436, Bogotá, Imprenta Nacional, p. 219.

ba de una fórmula histórica concebida para superar los “conflictos que afectaron las relaciones civiles entre los colombianos”²² y que mantenía su validez en el escenario de violencia que afectaba el país en ese momento.

El alto tribunal advirtió que

“la interpretación de estas normas ha llevado la confusión a algunos sectores de la opinión pública que pretenden que ellas pueden ser aprovechadas como una autorización legal para organizar grupos civiles armados. La actividad de estos grupos se ubica al margen de la Constitución y de las leyes, pues se convierten en grupos criminales que contribuyen con su presencia a agravar la situación de orden público, por su carácter retaliatorio y agresivo y su pretensión de sustituir la acción legítima del Ejército, la Policía Nacional y de los organismos de seguridad del Estado, que son las autoridades a cuyo cargo se encuentra la función exclusiva del restablecimiento del orden público, bajo la dirección y mando del Presidente de la República, según las voces insoslayables de la Constitución Nacional”.²³

En concordancia con ello, la Corte estableció la diferencia entre la Defensa Nacional y los llamados grupos de autodefensa. Mientras la primera es una institución reglamentada por la ley, organizada y controlada por la autoridad constitucional que busca servir a los fines de la normalidad institucional, el grupo de autodefensa “no tiene respaldo legal y ni es organizado por la autoridad pública. No guarda vinculación ni ligamen con la Defensa Nacional, no por su origen, ni por su actividad y fines. El hecho que sea convocado y organizado por sus propios integrantes y su falta de autorización legal lo lleva a la violación de las normas constitucionales y penales”.²⁴

Por su parte, en ejercicio de las facultades que le confería el artículo 121 de la Constitución Política y en desarrollo del Decreto 1038 de 1984, el Presidente de la república expidió el Decreto Legislativo 1194 de 1989 a través del cual dispuso “quien promueva, financie, organice, dirija, fomente o ejecute actos tendientes a obtener la formación o ingreso de personas a grupos armados de los denominados comúnmente escuadrones de la muerte, bandas de sicarios o de justicia privada, equivocadamente denominados paramilitares, será sancionado por este solo hecho con pena de prisión”.

No obstante, esta decisión de la Corte y el decreto legislativo, pocos años después la Comisión Interamericana advirtió que había un sector de la sociedad que “consideraba que la supresión de las autodefensas vulneraba su seguridad y dejaba indefenso a un importante sector civil, fundamentalmente el productivo, ya que era evidente que el Estado no tenía capacidad para asumir el papel que las autodefensas venían cumpliendo en defensa de los empresarios, agricultores, ganaderos, industria-

les, y demás grupos económicos del país”.²⁵ Asimismo, puntualizó que “No obstante las disposiciones legales que prohibieron la formación de grupos privados armados de autodefensa o paramilitares, muchos de estos grupos han continuado existiendo, aunque ahora sin el apoyo legal abierto que tenían antes de 1989. Algunos pocos entregaron sus armas y se acogieron a las normas que en 1990 les permitieron hacerlo, quedando con sentencias suspendidas por la pertenencia a grupos armados ilegales y por el porte de armas”.²⁶

El caso referido por la Comisión es el de la organización armada conocida bajo las denominaciones de los Tangueros, formada aproximadamente en 1985 y conocida por las masacres que empezó a ejecutar en 1988. En el marco del proceso de paz con el EPL, dicha organización, que llegó a presentarse también como Movimiento Nacional de Autodefensas Campesinas, hizo un acto público de dejación de armas el 26 de noviembre de 1990, sin que se aplicarán los decretos de sometimiento a la justicia de la época. La Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín ha señalado que “A pesar de la existencia del Decreto 1194 de 1989 y otras normas que sancionaban el concierto para delinquir, la conformación y pertenencia a grupos paramilitares y de justicia privada y las conductas cometidas por estos, ni Fidel Castaño, ni sus hombres fueron amnistiados, ni fueron investigados, juzgados o sancionados”.²⁷ Según dicho tribunal “Aunque el grupo entregó una considerable cantidad de armas, dejó buena parte de ellas y un número indeterminado de hombres para efectos de seguridad”.²⁸ Tampoco “hubo un proceso total y efectivo de desmovilización, desarme y reintegración, ni se desmantelaron íntegramente las estructuras de tales grupos, ni hubo algún tipo de justicia y rendición de cuentas”.²⁹

En medio de la continuidad de la violencia contra la población civil en distintas zonas del país, se creó un nuevo marco legal para la vinculación de los civiles a la defensa y seguridad nacional. Primero se expidió el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada (Decreto 356 del 11 de febrero de 1994) y, luego, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada expidió la Resolución 368 de 1995 que dio lugar a organización de cooperativas de seguridad conocidas como Convivir. Muchos de estos organismos privados cumplieron no solo tareas de información, sino que también tomaron parte activa

²⁵ OEA-CIDH, *Segundo informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Colombia* [en línea]. OEA/Ser.L/V/II.84, doc. 39 rev., 14 de octubre de 1993. Disponible en: www.cidh.oas.org, consultado el 20 de enero de 2006.

²⁶ *Ibíd.*

²⁷ TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE MEDELLÍN, Sala de Justicia y Paz, Sentencia del 9 de diciembre de 2014, Magistrado Ponente: Rubén Darío Pinilla Cogollo (Radicado 110016000253-2006-82611), p. 118.

²⁸ *Ibíd.*

²⁹ *Ibíd.*, p. 134.

²² *Ibíd.*

²³ *Ibíd.*, p. 220.

²⁴ *Ibíd.*, p. 221.

en operaciones militares, de inteligencia y contrainteligencia con fines contrainsurgentes y tributación forzada. El armamento (armas cortas y largas) y el material de intendencia fue provisto por las Fuerzas Militares, y los recursos financieros emanaron de fuentes privadas (legales e ilegales).

La creación de las Cooperativas de Vigilancia y Seguridad Privada coincidió con un proceso de reorganización del paramilitarismo que condujo primero a la formación de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU) en 1994 y de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) en 1997, como una confluencia de varios grupos paramilitares y otro tipo de organizaciones delincuenciales. Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín ha explicado que:

“la estrategia del Estado y las Fuerzas Militares dirigida a crear y fomentar las Convivir, a través de las cuales se vinculaba a los civiles al conflicto armado, los vínculos de la Fuerza Pública con los grupos paramilitares y los escuadrones de la muerte, la presencia y articulación del narcotráfico con dichos grupos, el apoyo que les brindaban ganaderos, comerciantes y otros sectores privados, la existencia de grupos de justicia privada creados por estos en Córdoba y la adopción e implementación del modelo que se había desarrollado en el Magdalena Medio van a constituir los pilares sobre los cuales se van a crear y levantar las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá”.³⁰

De acuerdo con el Tribunal, la creación de dichas Cooperativas “marcó un momento importante no solo en términos de seguridad, vigilancia y control social, sino de militarización de la sociedad en función de la lucha contrainsurgente, pues lo que normalmente hacían estos grupos era combinar la conformación de frentes de seguridad rural, con acciones tipo comando o sicarial contra los blancos de sus ataques: dirigentes políticos de izquierda, sindicales, estudiantiles y demás sectores de la población civil”.³¹ Dicho modelo, ha concluido el Tribunal, “mutó gradualmente hasta fusionarse con el paramilitarismo, promoviendo su consolidación e incluso su expansión. Es por eso que no es posible referir el contexto de la consolidación de este último sin referirnos a la figura de las Convivir”.³²

En el marco de la expansión paramilitar y las denuncias ciudadanas sobre el papel de dichas cooperativas en la generación de violencia contra la población civil, el Decreto 356 de 1994 fue demandado. En Sentencia C-572 del 7 de noviembre de 1997, el alto tribunal recordó que el artículo 223 de la Constitución “autoriza, excepcionalmente, la tenencia y el porte de armas de uso civil (artículo 10 del Decreto 2535 de 1993) y de armas de uso restrin-

gido (artículo 9º *ibídem*), a los particulares. Además, en ningún caso y por ningún motivo puede autorizarse la tenencia y porte de armas de guerra, o de uso exclusivo de la Fuerza Pública, a los particulares”.³³ En correspondencia con ello declaró inexecutable el parágrafo del artículo 39 y ordenó que las armas de uso restringido (y sus municiones) autorizadas a los Servicios Especiales de Vigilancia y Seguridad al Comando General de las Fuerzas Militares.

En su decisión, la Corte reconoció que el Estado puede delegar la prestación del servicio público de seguridad y vigilancia en los particulares y en las comunidades organizadas; el derecho de la comunidad a organizarse para defenderse de la delincuencia y apoyar a las autoridades legítimas, con sujeción a las leyes; el Estado no puede utilizar los servicios de vigilancia y seguridad prestados por particulares para involucrar a la población no combatiente en el conflicto. Asimismo, recordó que las tareas de inteligencia están reservadas a los organismos del Estado y no pueden ser delgadas y que el personal de los servicios de vigilancia y seguridad privada “no puede ser adiestrado en tácticas ni técnicas militares, ni puede tener la organización de los cuerpos armados del Estado”.³⁴

El Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ante la Comisión de Derechos Humanos en 1998 advertía:

“El problema del paramilitarismo se ha tornado aún más complejo con la existencia de grupos de civiles armados que, con autorización legal, realizan actividades análogas a las de la fuerza pública. Mediante el Decreto Extraordinario número 356 de 1994 se establecieron los “servicios especiales de vigilancia y seguridad privada” cuyos miembros quedaron facultados para promover su propia seguridad en áreas de alto riesgo y para emplear armas de guerra. Así nacieron las asociaciones “Convivir”, hoy privadas de tal nombre, que en nada han contribuido a clarificar las relaciones entre el Estado y el fenómeno paramilitar. En la práctica, para quienes observan la situación de los derechos humanos en el país, resulta muy difícil distinguir las acciones de los grupos paramilitares de aquellas de algunas asociaciones, “Convivir” pues entre ellas se dan, en numerosos casos, relaciones de coincidencia, convergencia, complementariedad y suplantación. Las víctimas de tales acciones son incapaces de distinguir a qué grupos pertenecen sus autores, y hablan indistintamente de los “paracos” (paramilitares en lenguaje popular) o de “los de la Convivir”. Informaciones fidedignas recibidas por la Oficina dan cuenta de la participación en asociaciones “Convivir” de reconocidos paramilitares, algunos con órdenes de captura pendientes”.³⁵

³³ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-572 del 7 de noviembre de 1997.

³⁴ *Ibíd.*

³⁵ OACNUDH, Informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Oficina en Colombia, al 54 periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/1998/16 9 de marzo de 1998, E/CN.4/1998/16.

³⁰ *Ibíd.*, p. 138.

³¹ TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE MEDELLÍN, Sala de Justicia y Paz, Sentencia del 23 de abril de 2015, Magistrado Ponente: Rubén Darío Pinilla Cogollo (Radicado 110016000253-2006-82689), p. 47.

³² *Ibíd.*, p. 52.

Estas estructuras esgrimieron como justificación el derecho a la autodefensa colectiva con respecto a la agresión guerrillera y la desprotección del Estado y públicamente fueron reconocidas como autodefensas y no como organizaciones paramilitares. Sin embargo, para que el ejercicio de la violencia tenga la calidad de defensa propia debe cumplir varios requisitos. Primero, la intención debe ser defenderse a sí mismo, más que procurar de forma predeterminada asesinar al otro. Segundo, el derecho de autodefensa se encuentra referido solo al propio cuerpo, de modo que no es legítimo proceder en defensa armada de los demás. Tercero, la respuesta debe ser proporcional al fin, es decir, no se puede usar más violencia de la necesaria. Cuarto, el derecho de autodefensa se deriva estrictamente del principio de auto preservación y no de la injusticia o mala conducta del agresor, lo cual significa que proceder en concordancia con estos últimos le otorga un carácter punitivo y no defensivo a la acción. Quinto, solo constituye un acto de defensa anticiparse y preverse ante un peligro inminente, lo cual indica que una réplica violenta después de ocurrida la agresión es un acto punitivo o vengativo, y que una acción violenta como producto del miedo a un peligro de incierta posibilidad constituye, por el contrario, una acción preventiva. Sexto, dar muerte al otro en defensa es legítimo siempre que el peligro inminente no pueda ser evitado por otros medios, es decir, solo si es el único medio disponible para preservar la propia seguridad.

La acción de las distintas estructuras que formaron las AUC estuvo orientada fundamentalmente contra la población civil, según consta en los distintos informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas, entre otros organismos. En este proceso la teoría del apoyo de la población civil y la noción de la “población civil insurgente” tuvieron un papel rector para las acciones y discursos de todas las fracciones que conformaron las AUC. En un comunicado de estas publicado en 1997 y citado en el Tercer Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre Colombia, señalaron que los civiles eran blancos legítimos.

“[E]s una guerra de movimientos que como tal, exige una relación muy estrecha entre los grupos de acción y la población civil, hasta el extremo de afirmarse que todos los habitantes de una región dominada por cualesquiera de los bandos, son potencialmente combatientes, bien en su condición de simpatizantes activos, los cuales no toman parte directa en el conflicto pero sí asumen la decisiva responsabilidad de transmitir órdenes e informaciones, suplir líneas de comunicación, proveer abastecimientos de toda índole, infiltrar al enemigo, “recaudar” fondos, ejercer el comisariato político, etc.; y servir, además, como conexión entre los grupos de acción y la población. Y los simpatizantes pasivos que asumen la tarea de no ver nada, no oír nada y especialmente, no saber nada. Su conducta está impulsada por el miedo, la presión psicológica,

el chantaje, la conveniencia o por una inconfesable y no declarada simpatía. Estas dos últimas razones generalmente acompañan a los simpatizantes civiles que dedicados a la actividad comercial proveen los suministros (alimentos, medicamentos, calzados, útiles de aseo, ropa interior, instrumentos personales, etc.) Y, a quienes voluntariamente subvencionan gastos que podríamos denominar como de “caja menor”.³⁶

Bajo esta referencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se pronunció la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de la masacre paramilitar en el municipio de Mapiripán en el departamento del Meta en Colombia en el año de 1997. Al respecto en la Sentencia de la “Masacre de Mapiripán Vs. Colombia” del 15 de septiembre de 2005, la Corte señaló lo siguiente;

119. Además, la Corte tiene presente que la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de Naciones Unidas ha documentado numerosos casos en Colombia en que se ha demostrado la vinculación entre servidores públicos y los grupos paramilitares en relación con hechos similares a los ocurridos en el presente caso, así como actitudes omisivas de parte de integrantes de la fuerza pública respecto de las acciones de dichos grupos. En los informes publicados desde 1997 sobre la situación de derechos humanos en Colombia, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha documentado los casos representativos de violaciones del derecho a la vida, en los que se alegó que el gobierno y las Fuerzas Armadas colaboraron con los paramilitares en asesinar, amenazar o desplazar a la población civil. Según el informe de 1997, los actos cometidos por paramilitares constituyeron el mayor número de violaciones de derechos humanos reportados en el país en 1997, incluidas masacres, desapariciones forzadas y toma de rehenes. Aunado a lo anterior, en sus informes la Alta Comisionada hace constante referencia a la impunidad de las violaciones de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario cometidas por los paramilitares y la connivencia entre estos grupos y la Fuerza Pública, como consecuencia de procesos penales y de investigaciones disciplinarias abiertos en su contra que no desembocan en el establecimiento de responsabilidades ni en las correspondientes sanciones (supra párr. 96.20). Específicamente en relación con lo acontecido en Mapiripán, el informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos afirma que “los detalles de los casos denunciados ante la Oficina en Colombia sugieren que los hechos no hubieran podido realizarse sin esa aquiescencia, apoyo o complicidad”³⁷.

³⁶ OEA-CIDH, *Tercer informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Colombia* [en línea]. OEA/Ser.L/V/II.102, doc. 9 rev. 1, 26 de febrero de 1999. Disponible en el sitio: www.cidh.oas.org, consultado el 20 de enero de 2006, párrafo 50.

³⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos. “Masacre de Mapiripán” Vs. Colombia, Sentencia de 15 de septiembre de 2005.

Al ser concebida como parte constitutiva del enemigo, dicha población se convirtió en el blanco fundamental de las distintas formas de violencia como fin y también como medio para lograr el aislamiento y debilitamiento de las fuerzas guerrilleras. Bajo esa premisa la búsqueda se orientó a universidades, sindicatos, organizaciones de derechos humanos, organizaciones campesinas, poblados y veredas con incidencia guerrillera, etc. El recurso a las masacres y ejecuciones selectivas, previa tortura de las víctimas, la desaparición forzada, el descuartizamiento u otras formas de violencia expresiva, los controles ilegales a la libertad de circulación, la violencia sexual, la destrucción de bienes civiles, entre otros, fueron parte del repertorio de acción que provocó el desplazamiento forzado de millones de ciudadanos, fundamentalmente campesinos, y sentó las bases para el despojo por parte de las estructuras paramilitares.

En este sentido, se pronuncia el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, D. C. Sala de Justicia y Paz mediante la sentencia proferida el 17 de abril de 2013 por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, D. C. Sala de Justicia y Paz en el proceso en contra del condenado por paramilitarismo Gian Carlos Gutiérrez Suárez –ex integrante del Bloque Calima de las Autodefensas Unidas de Colombia, AUC; sobre la materia la decisión de fondo señala lo siguiente:

“[lo que hoy se conoce como el fenómeno paramilitar tuvo su origen en la conformación de grupos de ascendencia mayoritariamente campesina que fueron armados, financiados y promovidos por importantes sectores de la economía nacional y narcotraficantes, bajo el supuesto de contrarrestar el accionar de organizaciones de izquierda en contra de sus personas, familias y bienes, todo lo cual fue posible ante la ausencia del Estado en las regiones en que surgieron estas organizaciones... debe advertirse que el alcance de este escenario, fue posible por cuanto estas organizaciones, al igual que las de izquierda, descubrieron que antes que el combate con su enemigo natural, les significaba menos costos y riesgos, el desplazar a las guerrillas mediante ataques a la población civil, de esa forma inician el ejercicio escalonado de acciones violentas, como asesinatos selectivos, secuestros, masacres, violaciones, desaparecimiento de personas, desplazamiento forzado de comunidades enteras, extorsiones, hurtos en despoblado y destrucción de bienes civiles entre otras graves violaciones con lo que obtienen el sometimiento de las distintas poblaciones...”³⁸.

“...la fuerza de los anteriores acontecimientos visibiliza que la supuesta estrategia inicial de las Autodefensas, que según aseguró Salvatore Mancuso en su versión libre, se orientaba a — atacar a

la guerrilla armada o desarmada en combate o fuera de él...— no pasó de ser un discurso sin contenido. La ausencia de estadísticas serias de combates entre esa organización armada y la subversión y el escaso reporte de víctimas de estas organizaciones de izquierda, confrontadas con los altos índices de las acciones unilaterales cometidas contra la población y el considerable número de civiles victimizados, indican, que fue su propósito deliberado, irresponsable y criminal, el ataque unilateral y sobre seguro, sistemático y generalizado contra los derechos humanos de la población civil y contra el DIH”.

La sentencia del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, D. C. Sala de Justicia y Paz en contra del condenado por paramilitarismo Gian Carlos Gutiérrez Suárez termina dictando:

“Declárese como verdad que;

En Colombia se está librando un conflicto armado interno, en el que uno de los actores armados fue la organización denominada AUTODEFENSAS UNIDAS DE COLOMBIA (AUC), la cual contó con una estructura política y armada y en su consolidación se valió de la asistencia, por acción y omisión de miembros de las Fuerzas Militares y de Policía, de autoridades civiles nacionales y regionales y de empresarios.”³⁹

El proceso de formación, expansión y operación de las estructuras paramilitares, cuya mayor extensión e intensidad tuvo lugar entre 1997 y 2003, contó la financiación, apoyo, tolerancia y legitimación por parte de sectores económicos, políticos e institucionales, como lo han documentado las distintas sentencias de los Tribunales de Justicia y Paz. El Consejo de Estado, en sentencia junio 26 de 2014 (Expediente 26.029), manifestó que “La jurisprudencia de la Corte IDH, jalonada por el trabajo de los defensores de derechos humanos, ha podido desvelar y comprobar, en distintos períodos y contextos geográficos, la existencia de vínculos entre miembros de la fuerza pública y grupos paramilitares. De acuerdo a lo determinado en esos casos, ese vínculo habría consistido en: i) acciones concretas de colaboración o apoyo, o en, ii) omisiones que permitieron o facilitaron la comisión de graves delitos por parte de actores no estatales” (párrafo 30, página 38).

En la sentencia, la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior del Distrito de Medellín señaló el papel del periodismo en la propagación y consolidación del paramilitarismo. La influencia lograda por dicho fenómeno la atribuyó a los niveles de legitimación y aceptación social. Refiriéndose al caso de Córdoba, dicho tribunal juzga que

“238. La revisión de los registros de prensa aportados por la Fiscalía y las numerosas entrevistas y reportajes publicados en El Meridiano de Córdoba permiten vislumbrar los aportes hechos a través de la prensa a la legitimación de este fenómeno como un medio social, política y militarmente necesario

³⁸ Colombia. Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, D. C. Sala de Justicia y Paz. Sentencia en el caso en contra de Gian Carlos Gutiérrez Suárez. 17 de abril de 2013. Publicada en el diario *El Espectador*, domingo, 27 de julio 2014.

³⁹ *Ibíd.*

ante las omisiones del Estado y la relación entre dicho periódico y los grupos paramilitares, en especial el Bloque Córdoba.

239. La aceptación y/o legitimación del fenómeno paramilitar en el departamento de Córdoba hizo parte de las estrategias de control social que ejerció el grupo. Sin embargo, uno de los aspectos más preocupantes es que este control no se hizo solo a través de las armas y la violencia indiscriminada contra la población, sino también del acceso y manipulación de la información a través de los medios de comunicación, uno de los poderes más determinantes en la formación de la opinión pública”.⁴⁰

Asimismo, el proceso de expansión y operación de las AUC encontró una condición favorable en las relaciones políticas que han sido documentadas en una serie de Sentencias de la Corte Suprema de Justicia, las cuales dan cuenta de las relaciones de cooperación y coordinación con agentes políticos (de diverso nivel de representación e influencia) dentro de un esquema de beneficio mutuo. Este tipo de relaciones empezaron a ser identificadas a partir de lo que fue denunciado como una interferencia del aparato armado en varias jornadas electorales desde 2000 en distintos departamentos. Distintas sentencias judiciales han referido la existencia de relaciones entre líderes políticos y el grupo armado ilegal, que dieron lugar a acuerdos electorales donde aquellos desarrollaban su actividad con el aval de los armados.

Los siguientes apartes de la sentencia del TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE BOGOTÁ SALA DE JUSTICIA Y PAZ contra Salvatore Mancuso, contribuyen a establecer el tipo de relaciones construidas entre los grupos paramilitares y diferentes estamentos del Estado y la sociedad:

“218. En la segunda mitad del siglo XX ante el enfrentamiento de las dos potencias, Colombia tomó partido por los Estados Unidos de América, lo que conllevó a la aparición de doctrinas de seguridad nacional consistentes en la confrontación entre el capitalismo y el comunismo, donde la cooperación militar sirvió para la formación de los oficiales del Ejército en aras de combatir las guerrillas socialistas, que en el caso colombiano se tradujeron en el Plan Laso (Latin American Security Operation), 79 introducido por el segundo gobierno del Frente Nacional, que a partir de 1962 inició la militarización de sectores rurales para cercar los territorios en poder de las guerrillas liberales no desmovilizadas comunistas”⁴¹.

⁴⁰ TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE MEDELLÍN, Sala de Justicia y Paz, Sentencia del 23 de abril de 2015, Magistrado Ponente: Rubén Darío Pinilla Cogollo (Radicado 110016000253-2006-82689), p. 128-129.

⁴¹ TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE BOGOTÁ SALA DE JUSTICIA Y PAZ Magistrada Ponente: ALEXANDRA VALENCIA MOLINA. Radicación: 11001600253200680008 N.I. 1821. Pg. 126.

“ORIGEN DEL PARAMILITARISMO. 234. El origen del Paramilitarismo se remonta al empoderamiento alcanzado en la década de los 90 por grupos de autodefensas que luego de confederados por los hermanos Carlos y José Vicente Castaño Gil, y, SALVATORE MANCUSO GÓMEZ, bajo la consigna de combatir a la guerrilla en cualquier tiempo y lugar, armada, desarmada, en combate o fuera de él, uniformada o de civil,⁹⁵ y de ejercer oposición política y militar al aparato armado subversivo en las mismas condiciones de provocación y agresión planteadas por las organizaciones guerrilleras⁹⁶, alienaron importantes sectores de la vida pública nacional, para pervertir sistemas de gobierno locales y entrar en una espiral de violencia que dejó como registro histórico dramáticas cifras de homicidios selectivos, desapariciones y desplazamientos forzados, torturas y otros crímenes cometidos por miembros vinculados a aquellas agrupaciones armadas ilegales⁹⁷. 235. Se debe tener en cuenta que los grupos de autodefensas, creados por medio del Decreto Legislativo número 3398 de 1965, en los años 80 se convirtieron en paramilitares. En ese sentido la Fiscalía acreditó: “A mediados de la década de los años 80, estos grupos de autodefensas de origen estatal se convirtieron en grupos mal llamados “paramilitares”, apoyados y financiados por narcotraficantes y ganaderos, especialmente las autodefensas del Magdalena Medio comandadas por el legendario RAMÓN ISAZA. Así se extendieron al departamento de Córdoba y a la región del Urabá liderados por los hermanos FIDEL, VICENTE y CARLOS CASTAÑO GIL, quienes por el accionar de la guerrilla, para enfrentarlos crearon las denominadas Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá. A principio de los años 90, se unió SALVATORE MANCUSO GÓMEZ, a quien le encomendaron multiplicar el modelo de esa organización criminal por toda la Costa Atlántica, lo que se cumplió desde Córdoba hasta La Guajira. En mayo del año 1999, lo implementaron en el departamento de Norte de Santander, quedando bajo el mando de MANCUSO GÓMEZ, los Bloques Norte, Córdoba y Catatumbo, con la influencia, de la casa CASTAÑO 98. 236. En efecto, el postulado SALVATORE MANCUSO GÓMEZ, asumió la comandancia de varios Bloques, respecto de los cuales la Sala de Justicia y Paz hará la respectiva mención inmediateamente”⁴².

“4.5.3. Estamento Regular. 300. Frente a este aspecto, debe decirse que en el transcurso de las audiencias quedó planteada la vinculación de distintos funcionarios adscritos al estamento regular, quienes por acción o por omisión facilitaron la consolidación de las estructuras paramilitares en distintas zonas del país. Puede considerarse, que esta combinación entre el estamento regular e irregular, entendido este último como paramilitarismo, resultaba indispensable dicha combinación para cumplir

⁴² TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE BOGOTÁ SALA DE JUSTICIA Y PAZ Magistrada Ponente: ALEXANDRA VALENCIA MOLINA. Radicación: 11001600253200680008 N.I. 182. Pg. 129.

las metas anunciadas por la citada estructura armada ilegal, cuando dentro de sus propuestas estaba la de reestructurar el Estado, la economía y la sociedad. 301. Criterios que pueden evaluarse desde la confederación de los distintos grupos de autodefensa¹⁵⁹, momento en el que dicha estructura ilegal quedó articulada bajo tres núcleos temáticos, que hasta ese entonces habían permanecido dispersos y que definieron la matriz del orden a erradicar: (i) la subversión, caracterizada no sólo como acciones guerrilleras, sino también como toda forma de actividad popular o comportamiento contestatario y muchas veces social; (ii) eliminación de toda forma de sociedad política populista, por la que los sindicatos, los líderes comunales, los representantes de derechos humanos, debían ser excluidos del nuevo orden al no garantizar la noción de seguridad nacional como ideal de las estructuras paramilitares. Y, (iii) la modificación del sector industrial, cuyo concepto estuvo dirigido a su fortalecimiento, con la instalación a gran escala de monocultivos de palma de aceite y otros proyectos de producción que llevaron a la transformación de la tradición agrícola que identificaba las regiones en las que hizo presencia el fenómeno paramilitar. 302. Lo dicho no hubiese podido consolidarse, si funcionalmente específicos operadores del estamento regular no hubiesen ofrecido el andamiaje institucional que hacía parte de su esfera funcional, para implementar un modo de operación que combinó estratégicamente dicho apoyo con el despliegue de actos a cargo de las estructuras armadas ilegales, ofreciendo una característica común entre la estrategia paramilitar y el efectivo apoyo de funcionarios públicos claves para que por comisión u omisión se facilitaran una serie de actos que consagraron la permanencia del grupo paramilitar en determinada zona del país. 159 Para desarrollar conceptualmente este aspecto, es aceptable considerar criterios de distintos estudios que se tuvieron en cuenta para evaluar lo ocurrido en la dictadura argentina de 1976. 151 303. Desde una perspectiva axiológica, debería considerarse dicha combinación, esto es, entre estamento regular e irregular, como una consigna implícita que permitió ceder impunidad al despliegue paramilitar a cambio de una subordinación de algunos sectores de las autoridades democráticas y una tácita aceptación del debilitamiento gradual del poder estatal a cambio del fortalecimiento de las estructuras irregulares. 304. La hipótesis que aquí se plantea, hace referencia a que el debilitamiento de las esferas democráticas del país, incluyó una evidente subordinación de algunas fuerzas regulares que en contrapartida determinaron una drástica claudicación democrática, traducidas en concesiones como la aquiescencia militar y judicial para el otorgamiento de un amplio espacio de discrecionalidad a los jefes y representantes paramilitares; quienes desde un nivel alto y medio tuvieron acceso a reconocibles escaños de la institucionalidad pública. 305. Esta estrategia de transacción, descompuso de alguna manera la credibilidad institucional para fortale-

cer un canon mediante el cual se procuró transformar cultural y económicamente al país a través de la imposición del terror como método para eliminar toda posibilidad de disidencia”⁴³.

En 2003, luego de un ciclo de escalamiento de la violencia paramilitar, el Gobierno nacional acordó con las AUC un proceso de desmovilización de las distintas estructuras que la componían. Como lo registra la Red Nacional de Información, a partir de ese año se produjo un cambio cuantitativo importante en los indicadores de violencia, que permite inferir el mayor peso de la violencia paramilitar en ese periodo. Sin embargo, antes de que concluyeran las desmovilizaciones colectivas se empezaron a advertir nuevas estructuras armadas que comenzaban a operar en aquellas zonas supuestamente abandonadas por las facciones de las AUC en proceso de desarme y reintegración.

Finalizado ese proceso, inició una nueva etapa en el proceso de reorganización. El informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señaló en 2006 que “a pesar de haberse completado el ciclo de desmovilizaciones acordadas con las AUC, los informes emitidos por la Secretaría General durante el año 2006 dan cuenta de la existencia de grupos vinculados a los bloques de las AUC que no se han plegado a la desmovilización, el reagrupamiento de desmovilizados en bandas delincuenciales, e incluso de la aparición de nuevos actores armados y/o el fortalecimiento de algunos ya existentes, en zonas despejadas por grupos desmovilizados”⁴⁴.

En el mismo sentido, la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP/OEA), en el sexto informe trimestral (marzo de 2006) registró varias situaciones posteriores a la desmovilización de las AUC que podían considerarse indiciarias del comienzo de una nueva fase en el conflicto armado y que replantearía los escenarios de riesgo para la población civil, así como los desafíos en materia de protección para el Estado. Entre las situaciones identificadas en ese momento por la Misión, se contaban: 1) reagrupamiento de desmovilizados en “bandas delincuenciales” que ejercen control sobre comunidades específicas y economías ilícitas; 2) existencia de reductos que no se han desmovilizado y que hacían parte orgánica de las estructuras de los bloques desmovilizados; 3) aparición de nuevos actores armados y/o fortalecimiento de algunos ya existentes en zonas dejadas por grupos desmovilizados.

En 2007, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) llamó la atención sobre la complejidad del fenómeno y su impacto sobre la población

⁴³ TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE BOGOTÁ SALA DE JUSTICIA Y PAZ Magistrada Ponente: ALEXANDRA VALENCIA MOLINA. Radicación: 11001600253200680008 N.I. 182. Pg. 150.

⁴⁴ OEA-CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2006, OEA/Ser.L/V/II.127, Doc. 4 rev. 1, 3 marzo 2007 (párrafo 11, Capítulo IV). Consultado en: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2006sp/indice2006.htm>

civil. En su perspectiva la denominación de bandas criminales –que acoge esa interpretación sobre la naturaleza exclusivamente criminal y codiciosa– no recogía “en su totalidad la complejidad, variedad, pluralidad y riesgo del fenómeno” (2007, párrafo 40). En el marco de esta discusión este planteamiento fue relevante porque advirtió sobre la violencia que esas organizaciones continuaban ejerciendo sobre la población civil y su involucramiento en economías ilegales que conllevaban un control de territorios y poblaciones.

De acuerdo con el segundo informe del Área de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de la Comisión Nacional de Reparación (CNRR), divulgado en julio de 2010, estos grupos “se expandieron y consolidaron en varias regiones, de forma que en medio de las disputas referidas también se registran reagrupamientos, pero no a partir de un solo centro ni de una nueva forma de coordinación federal, al estilo AUC, sino de distintos centros de poder en pugna. Por tanto, entre ellos se entrecruzaron dinámicas de coordinación e integración y choques cruentos que generan verdaderas guerras locales en varias regiones, con expresiones rurales más amplias y urbanas en varias ciudades importantes”⁴⁵.

Desde mediados de 2006, el Gobierno nacional comenzó a llamar a estas estructuras Bandas Criminales Emergentes (Bacrim). Esta mirada centrada en la dimensión organizativa y criminal no reconoció que se trataba de la existencia de grupos armados organizados, capaces del sostenimiento de hostilidades y un ejercicio continuado de violencia, con jerarquías y dominios territoriales, y sobre todo que cumplen la función de actualizar la memoria de la violencia (con su sentido político) de la anterior fase de la guerra, así el énfasis visible de su acción sea coyunturalmente la competencia violenta en torno a actividades económicas ilícitas. Asimismo, se ha pasado por alto que esa actualización (que demuestra una línea de continuidad en la función de la violencia que trasciende las denominaciones y ajustes organizativos) se hizo posible por la participación de desmovilizados y combatientes que no se acogieron al proceso de DDR de las AUC y, en particular, por la percepción de la población sobre la continuidad de los operadores de violencia.

En 2011 el Ministerio de Defensa emitió una resolución que caracterizó el fenómeno como bandas criminales o grupos delictivos organizados que no cumplían los requisitos objetivos definidos por el Derecho Internacional Humanitario. En 2016, a diez años de existencia de dichas organizaciones, expidió una directiva sobre los lineamientos para enfrentar lo que en adelante pasó a denominar grupos armados organizados y le asignó la competencia de su persecución a la fuerza pública. Dicha modificación se basa en el reconocimiento de cam-

bios en el teatro de operaciones, comportamiento y agrupación de dichas estructuras. La directiva dice: “se ha evidenciado que grupos anteriormente denominados como Bandas Criminales (Bacrim), en algunos casos, han alcanzado un nivel de hostilidades y de organización de la estructura armada que cumplen con las características de los GAO”. Sin embargo, estima que carecen de ideología política.

La historia de estos grupos armados, al margen de su denominación, comenzó con una fase en la que el reagrupamiento y rearme estuvo estrechamente vinculado con las directrices de las jerarquías militares de las AUC. Posteriormente, la reorganización estuvo asociada a la competencia armada entre distintas facciones armadas (compuestas por disidentes, rearmados y nuevos reclutas) y a procesos de alianza, cooptación o sometimiento violento (en la mayoría de los casos). Según la Defensoría del Pueblo, a 2016 existían dieciséis organizaciones de este tipo.

Dentro de este nuevo ciclo de violencia que protagonizan dichas organizaciones, la competencia violenta por el monopolio de las economías ilícitas se ha convertido en el factor más notorio de todos. Por eso, prevalece una interpretación criminológica del fenómeno de los grupos post desmovilización, que a su vez determina la respuesta institucional. Pero es necesario hacer dos precisiones. En primer lugar, si bien la competencia por el monopolio de las economías ilícitas aparece como un elemento nuevo en la estructura del conflicto armado, la inserción en tales economías no constituye una variación porque el funcionamiento y la reproducción de las AUC descansaron en la libertad para proveerse de recursos mediante el desarrollo de las mismas.

En segundo lugar, la economía de guerra adquirió la centralidad que habían tenido las justificaciones ideológicas del esfuerzo represivo en la década de los noventa, pero la noción del enemigo y la concepción de orden que había orientado el ejercicio de la violencia de las AUC aún permanece. La presión sobre los sectores sociales que persisten en la reivindicación de ciertos derechos se mantiene como una constante y distintas formas de violencia se activan en función de su obstrucción. Asimismo, persisten los crímenes de orden, los cuales son homicidios contra personas repudiadas socialmente por sus conductas (actividades delictivas, opción sexual y consumo de alucinógenos), en un intento por imponer uniformidad, regularidad y norma.

La competencia por el monopolio de las economías ilícitas (en lógica de acumulación o atesoramiento) supone que una parte importante de la violencia está orientada, como ha dicho la Defensoría del Pueblo en uno de sus Informes de Riesgo, “a excluir actuales y potenciales competidores como forma de asegurar ventajas comparativas y ganancias [...], así como de autoprotección de los derechos de propiedad (insumos y centro de procesamiento, rutas, clorhidrato de cocaína, medios de transporte, armas, bienes muebles e inmuebles producto de

⁴⁵ Segundo informe de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, área de DDR, Bogotá, julio de 2010.

dicho negocio, etc.)⁴⁶. Sin embargo, “a lo largo del proceso violento por la configuración de monopolios en torno a las economías ilícitas, se ha desarrollado un modelo disciplinario de poder que descansa en la vigilancia (permanente y exhaustiva) y la invisibilidad de aquel que vigila, de modo que sus impactos alcanzan un máximo de intensidad⁴⁷. Tanto la disputa como la conservación de dominios conquistados descansan en dispositivos de vigilancia que deben garantizar el funcionamiento de la economía ilícita y la seguridad del grupo, pero estos tienen efectos de poder porque constituyen una forma de coacción permanente, un constreñimiento profundo de las libertades fundamentales⁴⁸. Los mecanismos de vigilancia e información que se han difundido son como una “mirada sin rostro” que se orienta por la sospecha y registra conductas, se apoya en la incorporación de población local (lo cual rompe la confianza en los vecinos) y tiene como función el disciplinamiento que acostumbra al orden y a la obediencia. Y es aquí donde reside la dimensión política de esta violencia que parece movida solo por la codicia.

En este sentido, la dolorosa experiencia de victimización y control territorial intensivo de grupos paramilitares en el Distrito Especial de Buenaventura, sobre el litoral Pacífico vallecaucano durante la última década nos ilustra sobre esta siniestra conjunción de economías legales e ilegales bajo la tenaza de la degradación profunda de la violencia perpetrada como estrategia de control de áreas estratégicas de circulación de mercancías e inversiones por parte de grupos armados ilegales y su lógica paraestatal y delictual;

«Los bonaerenses se encuentran atrapados en un dramático escenario del conflicto armado: mientras la guerrilla de las Farc domina su área rural, las nuevas formas del paramilitarismo se disputan el control de la zona urbana y su población. Estos paramilitares que operan bajo los nombres de “La Empresa”, “Los Urabeños”, “Los Rastrojos”, “Los Machos”, “Los Verdaderos Urabeños”, “Los Campesinos del Pacífico”, “Los Chocoanos” y “Las Autodefensas Gaitanistas de Colombia”, “Los Chiquillos”, “Los Haitianos” fuerzan a los habitantes a enfrentarse entre sí, dejando un rastro de muerte y desapariciones: aproximadamente 5.829 personas asesinadas y 1.091 desapariciones forzadas entre 1999 y 2013, teniendo en cuenta los casos reportados de manera directa.

En documentos de Inteligencia de la Policía se explica la existencia de un crudo conflicto entre “La Empresa”, que durante años dominó Buenaventura

y ahora se encuentra en decadencia, y “Los Urabeños”, que absorbieron a “Los Rastrojos” y “Los Machos”, cuyos principales capos son alias “El Negro Orlando”, “Martín Bala” y “El Chicho Urdinola”. Este último se encuentra vinculado a la investigación por el asesinato de Lorena Henao, ocurrido el 27 de diciembre de 2012. Según Inteligencia de la Policía, el poder detrás de “Los Urabeños” es el narcotraficante “Victor Patiño Fómique”, quien regresó a Buenaventura para sembrar el terror en sus calles⁴⁹.

En el marco del proceso de negociación entre el Gobierno nacional y las FARC que condujo a la firma del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, también conocidas como Clan del Golfo, iniciaron un nuevo ciclo de expansión a zonas que habían sido de dominio guerrillero. En medio del desarrollo de una economía de guerra, la violencia ejercida contra la población civil continúa descansando en la estigmatización.

Las cifras de las víctimas

Este escenario de guerra paramilitar ha dejado un saldo de víctimas cuyas verdaderas dimensiones son aún desconocidas, el informe *Basta Ya, Colombia, Memorias de Guerra y Dignidad, del Grupo de Memoria Histórica*, Colombia 2013 adscrito al Centro Nacional de Memoria Histórica, desarrolla una caracterización del conflicto bajo la figura de una guerra prolongada y degradada, dirigida contra la población civil por parte de todos los actores armados;

«Todos los actores armados han incorporado el ataque a la población civil como estrategia de guerra. Sin embargo, las modalidades de violencia empleadas y la intensidad de su accionar difieren según las evaluaciones que cada actor hace del territorio, del momento de la guerra, y de las estrategias que despliega, dentro de las cuales se implica a toda la población civil.

Así los paramilitares estructuraron e implementaron un repertorio de violencia basado en los asesinatos selectivos, las masacres, las desapariciones forzadas, las torturas y la sevicia, las amenazas, los desplazamientos forzados masivos, los bloqueos económicos y la violencia sexual. Las guerrillas recurrieron a los secuestros, los asesinatos selectivos, los ataques contra bienes civiles, el pillaje, los atentados terroristas, las amenazas, el reclutamiento ilícito y el desplazamiento forzado selectivo. Además, afectaron la población civil como efecto colateral de los ataques contra centros urbanos y de la siembra masiva e indiscriminada de minas anti-persona. La violencia de los miembros de la Fuerza Pública se centró en las detenciones arbitrarias, las torturas, los asesinatos selectivos y las desapariciones forzadas, así como en los daños colaterales,

⁴⁶ Defensoría del Pueblo, Defensoría Delegada para la Evaluación del Riesgo de la Población Civil como Consecuencia del Conflicto Armado (SAT), *Nota de Seguimiento 010-12*, Bogotá, 19 de agosto de 2012.

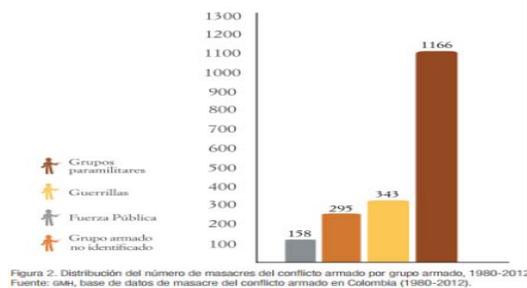
⁴⁷ Defensoría del Pueblo, Defensoría Delegada para la Evaluación del Riesgo de la Población Civil como Consecuencia del Conflicto Armado (SAT), *Informe de Riesgo 015-13*, Bogotá, 2 de mayo de 2013.

⁴⁸ FOUCAULT, Michel, *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*, Buenos Aires, Siglo XXI editores, 2002.

⁴⁹ Asociación Nomadesc. “Buenaventura: el puerto más importante de Colombia sumido en la pobreza, el espanto y la barbarie”. Santiago de Cali. Enero de 2014.

producto de los bombardeos y del uso desmedido y desproporcionado de la fuerza. La violencia contra la integridad física es el rasgo distintivo de la violencia paramilitar, mientras que la violencia contra la libertad y los bienes define la violencia guerrillera. En otras palabras, los paramilitares asesinan más que las guerrillas, mientras que los guerrilleros secuestran más y causan mucha más destrucción que los paramilitares. De las 1.982 masacres documentadas por el gmh entre 1980 y 2012, 13 los grupos paramilitares perpetraron 1.166, es decir el 58,9% de ellas. Las guerrillas fueron responsables de 343 y la Fuerza Pública de 158, lo que equivale al 17,3% y 7,9% respectivamente. Por otra parte, 295 masacres, equivalentes al 14,8% del total, fueron cometidas por grupos armados cuya identidad no se pudo esclarecer. Las veinte masacres restantes corresponden a acciones conjuntas de grupos paramilitares y miembros de la Fuerza Pública, o a acciones de otros grupos armados (agente extranjero o milicias populares). Esto significa que, aproximadamente, por cada masacre que perpetraron los grupos guerrilleros, los paramilitares efectuaron tres»⁵⁰.

Según el informe Basta Ya del CNMH



“En los asesinatos selectivos documentados la tendencia es igual. Entre 1981 y 2012, 16.346 acciones de asesinato selectivo que produjeron 23.161 víctimas. De este total, 8.903 personas fueron asesinadas selectivamente por grupos paramilitares, lo que corresponde al 38,4%; 6.406, es decir el 27,7% de las víctimas fueron asesinadas por grupos armados no identificados; 17 3.899 o el 16,8% fueron víctimas de las guerrillas; 2.339, correspondientes al 10,1% del total de asesinatos selectivos, los causaron miembros de la Fuerza Pública; 1.511, es decir el 6,5% de las víctimas fueron asesinados por desconocidos, 18 83 asesinatos, o el 0,4% del total, fueron el resultado de acciones conjuntas de grupos paramilitares y miembros de la Fuerza Pública; y finalmente 13 asesinatos fueron perpetrados por otros grupos»⁵¹.

⁵⁰ Centro Nacional de Memoria Histórica. Grupo de Memoria Histórica. Basta Ya, Colombia: Memorias de Guerra y Dignidad: Informe General. Bogotá. Imprenta Nacional. 2013. Págs. 34 a 37.

⁵¹ Centro Nacional de Memoria Histórica. Grupo de Memoria Histórica. Basta Ya, Colombia: Memorias de Guerra y Dignidad: Informe General. Bogotá. Imprenta Nacional. 2013. Pág. 43.

“Con respecto a las desapariciones forzadas existe una notoria precariedad de información sobre los perpetradores. Sin embargo, de acuerdo con las denuncias de las organizaciones de Derechos Humanos y de familiares de desaparecidos, 20 la presunta autoría de estas acciones estaría concentrada en la Fuerza Pública y en los paramilitares. De los 5.016 casos documentados por las organizaciones mencionadas, se logró establecer al presunto autor en solo 689 casos. De este total, 290 fueron desaparecidos por miembros de la Fuerza Pública, lo que corresponde al 42,1%; 246, lo fueron por grupos paramilitares, lo que equivale al 41,8%; 137 desapariciones, es decir el 19,9%, fueron atribuidas a otros grupos armados; y finalmente 16 o el 2,3% del total fue atribuido a las guerrillas”⁵².

En tal sentido, sin existir todavía un estudio comprensivo sobre las cifras globales del periodo de violencia marcado por la existencia del proyecto paramilitar y los hechos imputables a sus actos de agresión en contra de la población civil y demás infracciones al Derecho internacional de los Derechos Humanos, valdría la pena recuperar para el análisis las cifras conocidas para aquellas modalidades de violencia atribuibles al actor paramilitar, según la caracterización del precitado Informe Basta ya.

El anterior reconoce que “de los 220.000 asesinatos documentados, 177.307 fueron perpetrados contra la población civil, es decir, el 82%, y unas 40.787 víctimas mortales corresponden a las partes combatientes. De los 16.340 asesinatos selectivos registrados por el CNMH entre 1981 y 2012, los paramilitares fueron responsables del 38,4% de los casos, a los grupos armados no identificados se le atribuyó el 27,7%, a las guerrillas el 16,8%, a la Fuerza Pública el 10,1%, a desconocidos el 6,5% y a la alianza entre la ultraderecha armada y a los cuerpos de seguridad del Estado el 0,4%. Todavía siguen desaparecidas en Colombia 25.007 personas desde 1985, según informan sus allegados. De las 1.982 masacres cometidas entre 1980 y 2012, el CNMH atribuyó a los grupos paramilitares 1.166 casos, que representan un 58,9%, seguidos por las guerrillas con 343 (17,3%), y por la Fuerza Pública con 158 (7,9%)”⁵³. En este mismo contexto, la Fiscalía General de la Nación ha reconocido en declaraciones a los medios de comunicación el 1ro de octubre del 2014, por parte del entonces Fiscal, Eduardo Montealegre Lynett, la existencia de 300 mil hechos de victimización grave bajo su conocimiento y materia de sus competencias con ocasión del conflicto armado en Colombia.

Asimismo, ha señalado el CNMH “es posible afirmar que el conflicto armado colombiano ha provocado aproximadamente 220.000 muertos. De estas muertes el 81,5% corresponde a civiles y el

⁵² Centro Nacional de Memoria Histórica. Grupo de Memoria Histórica. Basta Ya, Colombia: Memorias de Guerra y Dignidad: Informe General. Bogotá. Imprenta Nacional. 2013. Pág. 37.

⁵³ Centro Nacional de Memoria Histórica. Grupo de Memoria Histórica. Op. Cit, pág. 32.

18,5% a combatientes; es decir que aproximadamente ocho de cada diez muertos han sido civiles, y que, por lo tanto, son ellos –personas no combatientes, según el Derecho Internacional Humanitario– los más afectados por la violencia”⁵⁴.

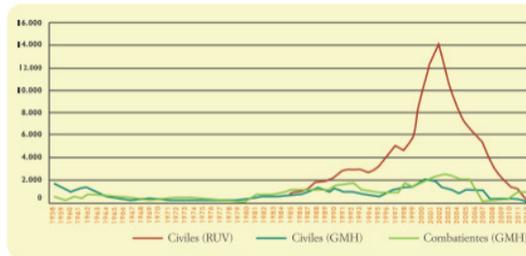


Figura 1. Evolución de cifras de civiles y combatientes muertos en el conflicto armado en Colombia 1958-2012. Fuente: RUV, actualización del 31 de marzo del 2013/ GMH.

En principio, la Unidad Nacional de Víctimas adscrita a la Presidencia de la República en su Registro Único Nacional de Víctimas a fecha de corte 10 de mayo de 2017, registra 8.405.265 de víctimas registradas, de las cuales 305 mil víctimas corresponden al reconocimiento mediante sentencia judicial y 1.733.582 corresponden a víctimas de Desapariciones forzadas, homicidios y aquellas no inscritas para atención. La Unidad Nacional de Víctimas a su vez reconoce a 6.366.562 víctimas registradas para atención⁵⁵.

En el caso del Informe “Hasta Encontrarlos” El drama de la desaparición forzada en Colombia, publicado el pasado 24 de noviembre del 2016, por parte del Centro Nacional de Memoria Histórica, Observatorio de Memoria y Conflicto se señala que hay documentados y reconocidos por fuentes oficiales, 60.630 casos de desapariciones forzadas en el marco del conflicto armado en Colombia entre 1970 y 2015. De los cuales, el propio informe atribuye de manera inicial la presunta autoría de 13.561 hechos de desaparición forzada, el 46.1% del total a grupos paramilitares, en una espiral delictiva de la mayor gravedad, en tanto se trata de crímenes de lesa humanidad y de competencia de la Corte Penal Internacional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En estos casos, el informe “Hasta Encontrarlos” señala la geografía violenta de estos hechos y la presencia de corredores bajo el control de formaciones paramilitares durante la ocurrencia de los mismos,

“La geografía de la desaparición forzada en este periodo se corresponde con la estrategia de expansión territorial de las AUC (Autodefensas Unidas de Colombia) en la que se consolidan los territorios con presencia histórica de los grupos paramilitares, se conectan mediante una estrategia de copamien-

to territorial y se expanden a nuevos territorios, siguiendo el lineamiento estratégico de conectar el noroccidente con el nororiente del país desde Urabá hasta Catatumbo, pasando por el Alto Sinú y San Jorge, el Bajo Cauca Antioqueño, el norte del Magdalena Medio, el Sur de Bolívar y el Área Metropolitana de Cúcuta.

Este corredor territorial permitía separar el norte del centro de país y garantizar la consolidación del norte del país como zona de retaguardia estratégica de las AUC”⁵⁶.

Por su parte, las cifras del Banco de datos indican lo siguiente hasta el año 2003:

**PARAMILITARISMO DE ESTADO EN COLOMBIA
CONSOLIDADO GENERAL DE
VÍCTIMAS 1988 - 2003**

Victimas	Total
Personas Ejecutadas	11.161
Personas Desaparecidas	1.869
Personas Torturadas	164
Personas Ejecutadas Torturadas y Desaparecidas	100
Personas Ejecutadas y Torturadas	1.030
Personas Ejecutadas y Desaparecidas	107
Personas Desaparecidas y Torturadas	45
Total Víctimas	14.476

BANCO DE DATOS DE DERECHOS HUMANOS Y VIOLENCIA POLÍTICA - CINEP, DICIEMBRE 2004

De acuerdo con lo anterior, hasta el desarrollo del proceso de desmovilización de grupos paramilitares, estos habían ocasionado 14.476 víctimas registradas.

En lo que va corrido del año 2017, según el último informe publicado por INDEPAZ, han sido asesinados 46 líderes, defensores de derechos humanos, 12 de ellos por parte de grupos paramilitares y 31 por actores armados sin identificar.

Asimismo, se ha establecido que 8 miembros de las FARC o familiares han sido asesinados por grupos paramilitares en lo que va corrido del año 2017.

Frente a un escenario de violencia como el descrito anteriormente, se hace indispensable plantear el derecho a la no repetición como un derecho fundamental, si se quiere complementario al derecho a la paz. La consagración de este derecho en la Constitución Política constituye además un ejercicio de memoria necesario para recuperar y garantizar la verdad y la dignidad de las víctimas del conflicto armado en un país en el que los altos niveles de victimización han tenido entre sus múltiples causas, la connivencia de las Fuerzas Militares y otros organismos estatales con estructuras paramilitares, así como la recurrente omisión del deber de protección para con los pobladores de extensas regiones del país.

De esta manera, garantizar la no repetición ante graves violaciones a los Derechos Humanos e Infracciones al Derecho Internacional Humanitario es inescindible del Derecho a la Paz. Constituye un

⁵⁴ Centro Nacional de Memoria Histórica. Grupo de Memoria Histórica. Basta Ya, Colombia: Memorias de Guerra y Dignidad: Informe General. Bogotá. Imprenta Nacional. 2013. Pág. 32.

⁵⁵ Unidad Nacional de las Víctimas, Presidencia de la República, Registro Único de Víctimas (RUV), www.unidadvictimas.gov.co/

⁵⁶ Informe HASTA ENCONTRARLOS, El drama de la desaparición forzada en Colombia, 26 de noviembre del 2016, Centro Nacional de Memoria Histórica, Observatorio de Memoria y Conflicto. Fecha de Corte: 15/09/2016.

derecho de las víctimas y de la sociedad y una obligación del Estado, quien deberá realizar los cambios institucionales que la garanticen, comenzando por la consagración de la no repetición como un derecho fundamental y la proscripción de la conformación de grupos armados de carácter privado y en particular de grupos paramilitares.

Asimismo, vale la pena señalar que, por sus características, algunos actos violentos deben ser proscritos constitucionalmente a pesar de que se encuentren tipificados como delitos, pues su prohibición debe constituirse en el más alto rango legal debido a que su comisión constituye un crimen de lesa humanidad. Este es el caso de la desaparición forzada, contemplada como delito en el artículo 165 del Código Penal e igualmente proscrita en el artículo 12 de la Constitución Política; lo mismo ocurre con la Tortura, prohibida en el mismo artículo constitucional y establecida como delito en el artículo 178 del Código Penal, y, finalmente, sucede con la discriminación, prohibida en el artículo 13 de la Constitución y establecida como delito en los artículos 134a y 134b del Código Penal. En este sentido, la prohibición de creación de grupos paramilitares, merece un desarrollo específico en la Constitución Política de Colombia, si se toma en cuenta el grave impacto que la organización y desarrollo de estos grupos ha tenido sobre el país. Del igual modo, es necesario proscribir constitucionalmente todas las conductas tendientes a la promoción, instigación, organización, instrucción, financiación, apoyo, tolerancia, encubrimiento, favorecimiento, financiación, empleo oficial o privado de este tipo de organizaciones, pues como se ha demostrado, estas solo pueden funcionar y causar el nivel de daño que han ocasionado en el país, gracias al apoyo recibido por diversos sectores de la sociedad colombiana, igualmente es necesario prohibir que este tipo de grupos u organizaciones sustituyan o auxilien la acción legítima de la fuerza pública o los organismos judiciales del Estado, o pretendan sustituirla o auxiliarla.

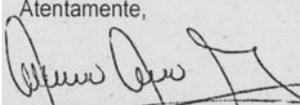
Finalmente, y tomando en cuenta que el Gobierno nacional expidió el Decreto ley 898 de 2017, *“por medio del cual se crea al interior de la Fiscalía General de la Nación la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, en cumplimiento a lo dispuesto en el Punto 3.4.4. del Acuerdo Final para la terminación del conflicto la construcción de un paz estable y duradera, se determinan lineamientos básicos para su conformación y, en consecuencia, se modifica parcialmente la estructura de la Fiscalía General de la Nación, la planta*

de cargos de la entidad y se dictan otras disposiciones, se presentará la ponencia para segundo debate en los mismos términos en que resulto aprobada por la Comisión Primera.

Proposición

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicito los Honorables miembros de la Plenaria del Senado de la República dar segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo número 04 de 2017 Senado, *por medio del cual se dictan disposiciones para asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado*, con el mismo articulado que fue aprobado en la Comisión Primera del Senado.

Atentamente,

Atentamente,

ALEXANDER LOPEZ MAYA
 Senador República
 Ponente.

De conformidad con el inciso 2° del artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza la publicación del presente informe.

Presidente,
 LEGISLATIVO

CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE
 CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE

Secretario,
 SECRETARÍO

GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL
 GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL

TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 04 DE 2017 SENADO

por medio del cual se dictan disposiciones para asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado.

El Congreso de Colombia, en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz,

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese el artículo 22 A a la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

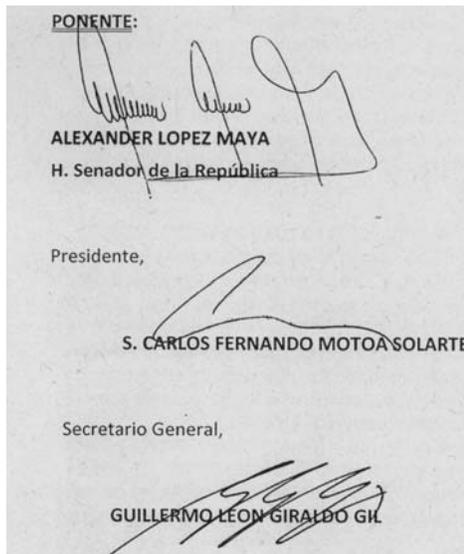
Artículo 22A. *Como una garantía de No Repetición y con el fin de contribuir a asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado, y en particular de la Fuerza Pública, en todo el territorio, se prohíbe la creación, promoción, instigación, organización, instrucción,*

apoyo, tolerancia, encubrimiento o favorecimiento, financiación o empleo oficial y/o privado de grupos civiles armados organizados con fines ilegales de cualquier tipo, incluyendo los denominados autodefensas, paramilitares, así como sus redes de apoyo, estructuras o prácticas, grupos de seguridad con fines ilegales u otras denominaciones equivalentes.

La ley regulará los tipos penales relacionados con estas conductas, así como las sanciones disciplinarias y administrativas correspondientes.

Artículo 2º. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

En los anteriores términos fue aprobado el Proyecto de Acto Legislativo número 04 de 2017 Senado, por medio del cual se dictan disposiciones para asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado, como consta en la sesión del día 24 de mayo de 2017, Acta número 39.



* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SENADO AL PROYECTO LEY NÚMERO 234 DE 2017 SENADO

por medio de la cual se establecen aspectos laborales y operativos a la modalidad de hogares sustitutos y tutores del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 1º de junio de 2017

Honorable Senador

HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO

Vicepresidente Comisión Séptima Constitucional
Senado de la República

E. S. D.

Asunto: Informe de Ponencia para Primer Debate en Senado al Proyecto ley número 234 de 2017 Senado, por medio de la cual se establecen aspectos laborales y operativos a la modalidad de

hogares sustitutos y tutores del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional del Senado de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir **Informe de Ponencia para Primer Debate en Senado al Proyecto ley número 234 de 2017 Senado, por medio de la cual se establecen aspectos laborales y operativos a la modalidad de hogares sustitutos y tutores del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones**, en los siguientes términos:

La presente ponencia se desarrollara de la siguiente manera:

1. Antecedentes de la iniciativa.
2. Objeto del proyecto.
3. Antecedentes constitucionales y legales.
4. Justificación y consideraciones del proyecto.
5. Proposición.

1. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

El texto del proyecto de ley fue radicado en la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores Ángel Custodio Cabrera Báez y Sandra Villadiego Villadiego, el día 19 de abril de 2017 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 260 del 24 de abril de 2017.

Dicho proyecto de ley fue repartido por competencia a la Comisión Séptima Constitucional de Senado y como ponente único fue designado el honorable Senador Édinson Delgado Ruiz.

2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene por objeto establecer aspectos laborales de los responsables de los Hogares Sustitutos y Tutores del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, así como aspectos operativos, en el proceso de atención de los niños, niñas y adolescentes en protección del Estado.

3. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES Y LEGALES

A través de los años, la atención a los niños, niñas y adolescentes por parte de las madres sustitutas, pasó de ser una labor voluntaria sin reconocimiento económico, a una labor voluntaria con un reconocimiento económico parcial:

En la Ley 1450 de 2011, por la cual se expide el Plan de Desarrollo Nacional 2011-2014, en el artículo 165. *“Bonificación para las madres comunitarias y sustitutas. Durante las vigencias 2012, 2013 y 2014 la bonificación que se les reconoce a las madres comunitarias tendrá un incremento correspondiente al doble del IPC publicado por el DANE. Adicionalmente se les reconocerá un incremento*

que, como trabajadoras independientes, les permita en forma voluntaria afiliarse al Sistema General de Riesgos Profesionales. Así mismo, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar podrá asignar una bonificación para las Madres Sustitutas, adicional al aporte mensual que se viene asignando para la atención exclusiva del Menor”.

En cumplimiento de lo anterior, el Consejo Directivo del ICBF profirió el Acuerdo número 001 de 2012, por el cual se les reconoce una bonificación a las madres sustitutas por la atención de niños, niñas y adolescentes en proceso de restablecimiento de derechos.

Artículo 1°. Reconocer para las vigencias 2012, 2013 y 2014 a las madres sustitutas una bonificación mensual adicional por la atención hasta tres niños, niñas y adolescentes.

Artículo 2°. El reconocimiento de la bonificación mensual adicional se entregará a partir de enero del año 2012 hasta diciembre del año 2014 y será de \$40.000 mensuales por cada niño, niña o adolescente en situación de vulneración o adoptabilidad y de \$50.000 mensuales por cada niño, niña o adolescente en situación de discapacidad o con enfermedad de cuidado especial.

Parágrafo. La bonificación se aumentará anualmente de acuerdo al incremento del salario mínimo legal mensual vigente.

Para el año 2012, la Corte Constitucional profiere la Sentencia T-628/2012. Décimo: “Ordenar al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar que, de forma inmediata, inicie, lidere y coordine un proceso interinstitucional y participativo de diseño y adopción de todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar que, de forma progresiva pero pronta, las madres comunitarias de tiempo completo del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar devenguen al menos el salario mínimo legal mensual vigente para entonces”.

En cumplimiento de este ordenamiento el ICBF inició el proceso de formalización laboral de las madres comunitarias las cuales se formalizaron a partir del 1° de febrero de 2014 como trabajadoras independientes, con todos los beneficios de ley en el marco de un contrato de trabajo. (En la actualidad no existe vínculo laboral entre el ICBF y las madres comunitarias).

En la Reforma Tributaria **Ley 1607 de 2012 Art. 36** se ordenó: “Durante el transcurso del año 2013, se otorgará a las Madres Comunitarias y Sustitutas **una beca** equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente (...) Las madres sustitutas recibirán una bonificación equivalente al salario mínimo del 2014, proporcional al número de días activos y nivel de ocupación del hogar sustituto durante el mes”.

Teniendo en cuenta la Ley 1607 el Consejo Directivo del ICBF profirió el **Acuerdo número 002 de 2013**, por medio del cual se derogó el Acuerdo número 001 de 2012.

Artículo 4°. El reconocimiento de la beca a las madres sustitutas equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente, se reconocerá a partir del mes de julio de 2013.

Posteriormente el ICBF profiere la **Resolución número 2925 de abril de 2013**, regulando la entrega de la beca equivalente al salario mínimo legal mensual vigente a los Hogares Sustitutos y Tutores de ICBF, a partir del **1° de julio de 2013**, proporcional al número de días activos y nivel de ocupación durante el mes.

A partir de julio de 2013, se les paga a las madres sustitutas como reconocimiento a la labor desempeñada una beca, proporcional al número de niños, niñas y adolescentes atendidos en el Hogar Sustituto y el número de días de atención, siendo en todo caso la base del pago un salario mínimo legal mensual vigente, que para el año 2017 es de (\$737.717) setecientos treinta y siete mil setecientos diecisiete pesos moneda corriente.

Resolución número 3444 del 21 de abril de 2016. Se entrega a las madres sustitutas una beca correspondiente a cinco (5) días de smlmv, si la madre sustituta no tuvo ubicación de niños, niñas o adolescentes durante el mes.

Reconocimiento de la beca por cupo atendido		
Niños, niñas y adolescentes	Cupo	Se reconoce
Con vulnerabilidad	1	1/3 del smlmv
Con discapacidad o enfermedad de cuidado especial	1	½ del smlmv
Desvinculados con o sin discapacidad	1	½ smlmv
Hijos de adolescentes desvinculados	1	1/3 del smlmv

Reconocimiento de la beca por no ubicación durante el mes		
Modalidad	Beca	Se reconoce
Madre Sustituta	X	5 días del smlmv
Madre Sustituta Tutora	X	5 días del smlmv

Adicional al recurso entregado por concepto de beca, existen beneficios que les han sido adjudicados por el Gobierno nacional a las madres sustitutas:

Ley 1187 de 2008. Artículo 2° parágrafo 2°: De conformidad con lo previsto por la Ley 797 de 2003, el Fondo de Solidaridad Pensional subsidiará los aportes al Régimen General de Pensiones de las Madres Comunitarias, cualquiera sea su edad y tiempo de servicio como tales. El Gobierno nacional garantizará la priorización al acceso de las Madres Comunitarias al subsidio de la Subcuenta de Subsistencia de que trata la Ley 797 de 2003, cuando no cumplan con los requisitos para acceder al Fondo de Solidaridad Pensional - Subcuenta de Solidaridad, o cuando habiendo cumplido la edad en los términos de la ley no alcancen a completar el requisito de semanas de cotización exigido.

Parágrafo 2°. “Las madres sustitutas, los agentes educativos FAMI (Familia, Mujer e Infancia), tendrán acceso al Fondo de Solidaridad Pensional, previo cumplimiento de los requisitos exigidos por la presente ley”.

REGIONAL	ACTIVO EN FONDO DEPENSIÓN			TOTAL GENERAL
	NO	PENSIONADA	SI	
REGIONAL AMAZONAS	13			13
REGIONAL ANTIOQUIA	612	7	308	927
REGIONAL ARAUCA	64		1	65
REGIONAL ATLÁNTICO	115		30	145
REGIONAL BOGOTÁ	74	20	113	207
REGIONAL BOLÍVAR	99		18	117
REGIONAL BOYACÁ	87	4	64	155
REGIONAL CALDAS	277		112	389
REGIONAL CAQUETÁ	65		22	87
REGIONAL CASANARE	56		39	95
REGIONAL CAUCA	130		86	216
REGIONAL CESAR	51		8	59
REGIONAL CHOCÓ	42		1	43
REGIONAL CÓRDOBA	80	2	2	84
REGIONAL CUNDINAMARCA	131	2	83	216
REGIONAL HUILA	54	2	55	111
REGIONAL LA GUAJIRA	9		1	10
REGIONAL MAGDALENA	54		3	57
REGIONAL META	140		57	197
REGIONAL NARIÑO	119		127	246
REGIONAL NORTE DE SANTANDER	111	3	16	130
REGIONAL PUTUMAYO	43		6	49
REGIONAL QUINDÍO	97		62	159
REGIONAL RISARALDA	111		14	125
REGIONAL SAN ANDRÉS	1		2	3
REGIONAL SANTANDER	79		16	95
REGIONAL SUCRE			22	22
REGIONAL TOLIMA	218	1	116	335
REGIONAL VALLE DEL CAUCA	250	2	89	341
REGIONAL VAUPÉS	3			3
TOTAL GENERAL	3185	43	1473	4701

En datos actuales del ICBF, al menos 3.185 madres sustitutas no se encuentran activas en Fondo de Pensión, lo cual es un indicio de la necesidad de garantizar que en el marco del reconocimiento a su labor voluntaria y solidaria, pueda asegurar una vejez con el acceso a un recurso que garantice su sostenimiento y el de su familia.

Decreto número 1766 del 23 de agosto de 2012: Facturación subsidiada de servicios públicos domiciliarios como estrato 1 para los inmuebles de uso residencial donde operan los hogares sustitutos.

La base de datos deberá ser actualizada mensualmente ya sea por el Centro Zonal o el operador y enviada al nivel regional.

Cada Dirección Regional está obligada a expedir una comunicación que certifica la base de datos de las madres sustitutas para que cada una de las Empresas de Servicios Públicos domiciliarios asignen el beneficio de estratificación 1 para los inmuebles donde funcionan los Hogares Sustitutos.

Decreto número 126 del 31 de enero de 2013: Tratamiento preferente de acceso al subsidio de vivienda de interés social urbano para las madres sustitutas.

El ICBF expide la certificación de madre sustituta que le permite a la representante del Hogar Sustituto beneficiarse del Subsidio en tanto cumpla con los requisitos de acceso estipulados por la Caja de Compensación.

REGIONAL	TIPO DE VIVIENDA			TOTAL GENERAL
	ARRIENDO	FAMILIAR	PROPIA	
REGIONAL AMAZONAS		1	12	13
REGIONAL ANTIOQUIA	254	75	574	903
REGIONAL ARAUCA	2	42	20	64
REGIONAL ATLÁNTICO	35	24	88	147
REGIONAL BOGOTÁ	40	29	138	207
REGIONAL BOLÍVAR	19	8	92	119
REGIONAL BOYACÁ	33	20	102	155
REGIONAL CALDAS	178	21	191	390
REGIONAL CAQUETÁ	31	3	56	90
REGIONAL CASANARE	19	7	67	93
REGIONAL CAUCA	13	3	27	43
REGIONAL CESAR	6	14	39	59

REGIONAL	TIPO DE VIVIENDA			TOTAL GENERAL
	ARRIENDO	FAMILIAR	PROPIA	
REGIONAL CHOCÓ	3		40	43
REGIONAL CÓRDOBA	15	1	68	84
REGIONAL CUNDINAMARCA	54	22	144	220
REGIONAL GUAINÍA		3		3
REGIONAL GUAVIARE	6	4	4	14
REGIONAL HUILA	35	8	68	111
REGIONAL LA GUAJIRA	5		9	14
REGIONAL MAGDALENA	10	1	47	58
REGIONAL META	64	14	136	214
REGIONAL NORTE DE SANTANDER	61	9	155	225
REGIONAL NORTE DE SANTANDER	33	7	53	93
REGIONAL PUTUMAYO	3	2	44	49
REGIONAL QUINDÍO	70	9	81	160
REGIONAL RISARALDA	54		72	126
REGIONAL SAN ANDRÉS	1		2	3
REGIONAL SANTANDER	94	15	49	158
REGIONAL SUCRE	8	58		66
REGIONAL TOLIMA	147	19	170	336
REGIONAL VALLE DEL CAUCA	154	40	158	352
REGIONAL VAUPÉS			3	3
REGIONAL VICHADA	1	4	7	12
TOTAL GENERAL	1448	463	2716	4627

A pesar de la normatividad vigente, las cifras del ICBF muestran que menos del 50% de ellas cuentan con vivienda propia, donde un porcentaje importante, paga un arriendo por un inmueble donde brinda atención y cuidado a los niños, niñas y adolescentes en proceso administrativo de restablecimiento de derechos.

Ley 1687 del 11 diciembre de 2013. Artículo 93: Las Madres Comunitarias, Famis y Sustitutas que ostentaban esta condición entre el 29 de enero de 2003 y el 14 de abril de 2008 y no tuvieron acceso al Fondo de Solidaridad Pensional, durante este período podrán beneficiarse del pago del valor actuarial de las cotizaciones para el citado período, conforme lo establece el artículo 166 de la Ley 1450 de 2011.

El ICBF o el operador y el ICBF en el caso en que una Entidad administre la Modalidad, expedirán la certificación de Hogar Sustituto que le permita a cada una de las madres sustitutas acercarse al Consorcio Colombia Mayor y solicitar revisión de su estado de afiliación para postularse al beneficio de cálculo actuarial.

Ley 1753 del 9 de junio de 2015.

• **Artículo 212. Programa Subsidio Aporte a la Pensión.** Las personas que fueron beneficiarias del programa Subsidio Aporte a la Pensión podrán vincularse al *servicio* complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), y trasladar un porcentaje de dicho subsidio en la proporción y condiciones que reglamente el Gobierno nacional. En todo caso será prioritario el reconocimiento de la pensión si se logran cumplir los requisitos para ello. Las madres comunitarias, sustitutas y FAMI también podrán beneficiarse de lo dispuesto en este artículo.

• **Artículo 213. Reconocimiento del valor actuarial de madres comunitarias y sustitutas.** Modifíquese el artículo 166 de la Ley 1450 de 2011, el cual quedará así: “Las Madres Comunitarias, FAMI y Sustitutas que ostentaron esta condición entre el 29 de enero de 2003 y el 14 de abril de 2008 y no tuvieron acceso al Fondo de Solidaridad Pensional durante este periodo, podrán beneficiarse del pago

del *valor* actuarial de las cotizaciones para el citado periodo”.

• **Artículo 214. Tarifas de servicios públicos para servicios de primera infancia y Hogares Sustitutos.** Modifíquese el artículo 127 de la Ley 1450 de 2011 el cual quedará así: “Artículo 127. Tarifas de servicios públicos para servicios de primera infancia y hogares sustitutos. Para efecto del cálculo de las tarifas de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica y gas domiciliario, los inmuebles de uso residencial donde operan hogares sustitutos y donde se prestan servicios públicos de atención a primera infancia (hogares comunitarios de bienestar, centros de desarrollo infantil, hogares FAMI y hogares infantiles) serán considerados estrato uno (1), previa certificación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)”.

Ley 1769 del 2015. Ley 1819 del 7 de diciembre de 2016:

• **Artículo 117.** Las madres sustitutas, que forman parte de la Modalidad Hogares Sustitutos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, se afiliarán con su grupo familiar, al Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se harán acreedoras de todas las prestaciones asistenciales y económicas derivadas del sistema de salud.

Las Madres sustitutas cotizarán mensualmente como aporte al Sistema General de Seguridad Social en Salud, en calidad de trabajadores independientes, un valor equivalente al cuatro por ciento (4%) de la suma que reciben mensualmente por concepto de beca del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Dicho aporte se recaudará a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA).

Parágrafo 1º. La base de cotización para la liquidación de aportes con destino a la seguridad social en salud por parte de las madres sustitutas así COITJO las prestaciones económicas, se hará teniendo en cuenta la beca que efectivamente reciban por concepto de bonificación de conformidad con lo dispuesto en la ley.

Parágrafo 2º. El Sistema General de Seguridad social en Salud reconocerá a las Empresas Administradoras de Planes de Beneficio (EAPB), escogidas por las beneficiarias, los valores correspondientes a las Unidades de Pago por Capitación del Régimen Contributivo, transfiriendo los recursos necesarios de la subcuenta de solidaridad a la subcuenta de compensación en los valores correspondientes a las Unidades de Pago por capitación subsidiada.

Parágrafo 3º. La diferencia que resulte entre las Unidades de Pago por Capitación (UPC), subsidiadas, no cubierta con los aportes de las Madres a que hace referencia el parágrafo 1º del presente artículo, y con las transferencias previstas por el mismo, será satisfecha con el porcentaje que sea necesario, de los rendimientos producidos por el Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga).

RESOLUCIÓN NÚMERO 0483 DEL 19 DE FEBRERO DEL 2016 – MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

Por la cual se modifican los artículos 7º, 8º, 10 y 11 de la Resolución número 1747 de 2008 con el fin de habilitar la cotización de las madres sustitutas al Sistema General de Seguridad Social Integral.

DECRETO NÚMERO 2083 DEL 19 DE DICIEMBRE DE 2016 MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

Por el cual se modifica el artículo 2.1.5.1 del Decreto número 780 de 2016 Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social.

Decreta: Artículo 2.1.5.1 Afiliados al Régimen Subsidiado. Numeral 3. Personas que dejen de ser madres comunitarias o madres sustitutas y sean beneficiarias del Subsidio de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, en los términos de los artículos 164 de la Ley 1450 de 2011 y 111 de la Ley 1769 de 2015. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar elaborará el listado censal.

Artículo 119. Tendrán acceso al subsidio otorgado por la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, las personas que dejen de ser madres sustitutas que no reúnan los requisitos para tener una pensión y cumplan las siguientes condiciones:

- a) Ser colombiano.
- b) Tener como mínimo 57 años de edad si es mujer o 62 años de edad si es hombre.
- c) Residir durante los últimos diez años en el territorio nacional.
- d) Acreditar la condición de retiro como madre sustituta de la modalidad de Hogares Sustitutos del Bienestar Familiar.

Parágrafo 1º. Criterios de priorización. En el proceso de selección para el acceso al subsidio de la subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional que adelante el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar deberá aplicar los siguientes criterios de priorización:

- a) La edad del aspirante.
- b) El tiempo de permanencia como madre sustituta.
- c) La minusvalía o discapacidad física o mental del aspirante.

Los cupos serán asignados anualmente por el Comité Directivo del Fondo de Solidaridad Pensional y las bases de ponderación de cada uno de los criterios señalados, serán las que establezca el Ministerio del Trabajo.

Parágrafo 2º. Pérdida del Subsidio. La persona beneficiaria perderá el subsidio en los siguientes eventos:

- a) Muerte del beneficiario.

b) Comprobación de falsedad en la información suministrada o intento de conservar fraudulentamente el subsidio.

c) Percibir una pensión u otra clase de renta.

d) No cobro consecutivo de subsidios programados en dos giros.

e) Ser propietario de más de un bien inmueble.

Las novedades de las personas beneficiarias serán reportadas al administrador fiduciario de los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), conforme con el procedimiento que para tal fin establezca el Ministerio del Trabajo.

Parágrafo 3º. La identificación de los posibles beneficiarios a este subsidio la realizará el ICBF.

4. JUSTIFICACIÓN Y CONSIDERACIONES DEL PROYECTO

Los Hogares sustitutos, comienzan a estructurarse en la década de los años 70, creándose como “Una modalidad familiar y comunitaria orientada a prevenir la privación afectiva de los niños, niñas y adolescentes que se presentaba en las instituciones”, buscando proporcionarles experiencias de vida en familia y la formación de vínculos afectivos. Para ello acogían niños y niñas menores de 12 años. Aun así, se privilegiaba la ubicación de los niños y niñas de 0 a 7 años que habían sido abandonados, estaban extraviados, en peligro o en proceso de adopción; adicionalmente a los que provenían de hogares en los que los padres presentaban alguna enfermedad, estaban en detención preventiva, incurso en algún proceso penal, tenían problemas mentales o tenían problemas de alcoholismo.

En el Programa sin embargo, no se tenían en cuenta niños y niñas con enfermedades contagiosas, problemas de conducta graves, limitaciones físicas o mentales o problemas familiares de tipo económico; para estos casos se buscaba otro tipo de ayuda.

En el año 1974 se elaboraron los primeros lineamientos para orientar el trabajo del ICBF con los Hogares.

En 1985 se formalizó el cuidado solidario por parte de los vecinos y la familia extensa quienes reemplazaban la familia biológica en cuanto a sus funciones debido a los problemas internos que presentaban. Para este momento se incluyeron niños y niñas con limitaciones físicas o mentales, en situaciones familiares de pobreza, con padres abusadores y maltratantes procedentes de zonas urbanas y rurales. En 1989 los Hogares Sustitutos se comienzan a desarrollar, según lo estipulado por el Código del Menor Decreto número 2737 de 1989.

En el año 1995 se afianzan los propósitos de solidaridad y compromiso comunitario en la protección de los niños y niñas fomentando la formación integral y la disminución de rupturas de vínculos afectivos. Con los niños y niñas de difícil adopción

se buscó crear lazos afectivos con alguna familia y con la comunidad, de tal modo que se favoreciera su sentido de identidad y pertenencia. Para 1997 se incluyeron en el Programa niños y niñas con discapacidad sensorial y se incrementó la atención a aquellas víctimas de violencia intrafamiliar, maltrato infantil, conflicto armado y explotación sexual y laboral¹.

Las diferentes transformaciones a los Hogares, principalmente la inclusión de nuevas situaciones que ameritaban respuestas de protección en medio familiar, han tenido como escenario una década en la cual se intensificó el conflicto armado en el país, la violencia social y familiar, el desempleo, la pobreza y la vulneración de derechos de los niños en todas sus formas como es el caso de la explotación sexual y laboral infantil, entre otras².

Dado que estas situaciones persisten expresándose en las crecientes demandas sociales de protección a la niñez, a partir del año 2001 se consideró necesario actualizar los lineamientos de los Hogares Sustitutos y Amigos, haciendo explícito el enfoque de garantía de derechos y la protección integral de la niñez que exige el concurrir de todas las instituciones en forma coordinada y racional, como una unidad de esfuerzos conjuntos, racionalizando gastos, articulando servicios y buscando mecanismos para que la misma comunidad y la familia generaran estrategias de promoción, prevención y protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes.

Con el fin de mejorar la gestión institucional en las diferentes dependencias en el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, se generó la necesidad de modificar los Lineamientos internos administrativos de Hogares Sustitutos, nombrándose como “Hogares sustitutos y Amigos”, aprobados mediante la Resolución número 578 de 2005, fundamentada normativamente en el artículo 44 de la Constitución Política de 1991 y el artículo 57 numeral 3 del Código del Menor Decreto número 2737 de 1989.

En este lineamiento se tuvo en cuenta el marco normativo para ese entonces, metodología de organización y funcionamiento del servicio, con el fin de cualificar la atención en las diferentes modalidades, así como la evolución de la atención del servicio en Hogares Sustitutos, teniendo como reto, aplicar como último recurso la ubicación en institución para la protección de los niños y niñas en situación de peligro o abandono, teniendo como base el comportamiento histórico que mostraba un porcentaje muy alto en las medidas de protección, con el consecuente aislamiento y dificultad para la integración al medio social y familiar de los niños, niñas y adolescentes. El

¹ Documento Evolución del medio familiar hogares sustitutos y amigos del ICBF. Edición 2009, Convenio de Cooperación número 260 de 2006, suscrito entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Save the Children.

² Lineamientos de HSA 2005.

siguiente cuadro muestra dicho comportamiento de las medidas de protección:

EVOLUCION DE LA ATENCION EN SERVICIOS DE PROTECCION

AÑO	MEDIO FAMILIAR	MEDIO INSTITUCIONAL	% Ubicación anual en H.S.
1996	8.789	12.712	40.9
1997	17.275	15.253	53.1
1998	17.267	16.408	51.3
1999	14.346	11.066	56.5
2000	13.347	13.811	49.1
2001	17.959	17.872	50.1

Fuente: ICBF- Consolidados de Metas Sociales y Financieras- 1996-1997-1998-1999-2000-2001. Bogotá

Con la ley, se ajustaron los lineamientos técnicos – Administrativos aprobados mediante las Resoluciones números 2365 del 24 de septiembre de 2007 y 912 del 7 de mayo de 2007. El objetivo de estos era actualizar el lineamiento Técnico- Administrativo de Hogares Sustitutos aprobado mediante la Resolución número 578 de 2005.

Después del Lineamiento 2007, se emite el Lineamiento técnico – administrativo de la Modalidad Hogar Sustituto, aprobado por la Resolución número 5930 de 2010, el mismo contiene unas actualizaciones en la Ruta de Actuaciones, modelo de atención, criterios de ubicación y forma de administración.

Con la expedición de la Ley 1098 de 2006, específicamente el artículo 59 se señala (...)

“Ubicación en Hogar Sustituto. Es una medida de protección provisional que toma la autoridad competente y consiste en la ubicación del niño, niña o adolescente en una familia que se compromete a brindarle el cuidado y atención necesarios en sustitución de la familia de origen”. Esta medida se decretará por el menor tiempo posible de acuerdo con las circunstancias y los objetivos que se persiguen sin que pueda exceder de seis (6) meses. El Defensor de Familia podrá prorrogarla, por causa justificada, hasta por un término igual al inicial, previo concepto favorable del Jefe Jurídico de la Dirección Regional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. En ningún caso podrá otorgarse a personas residentes en el exterior ni podrá salir del país el niño, niña o adolescente sujeto a esta medida de protección, sin autorización expresa de la autoridad competente.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar asignará un aporte mensual al Hogar Sustituto para atender exclusivamente a los gastos del niño, niña o adolescente. Mientras dure la medida el Instituto se subrogará en los derechos contra toda persona que por ley deba alimentos al niño, niña o adolescente. En ningún caso se establecerá relación laboral entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y los responsables del Hogar Sustituto (...).”

Actualmente, el Lineamiento de la Modalidad, se encuentra aprobado por la Resolución número 1520 del 23 de febrero de 2016.

COMPRESIÓN ACTUAL DE LOS HOGARES SUSTITUTOS

En primera instancia, es preciso tener en cuenta que la Modalidad de Hogar Sustituto es una Modalidad Familiar de atención para el restablecimiento de derechos que consiste en “*La ubicación del niño, la niña o el adolescente, en una familia que se compromete a brindarle el cuidado y atención necesarios en sustitución de la familia de origen*” (Artículo 59 de la Ley 1098 de 2006). Esta modalidad debe cumplirse con estricta sujeción a las normas y a los reglamentos dictados en el Lineamiento Técnico para las modalidades de vulnerabilidad o adoptabilidad para el restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes y mayores de 18 años con discapacidad, con sus derechos amenazados, inobservados o vulnerados *aprobado mediante Resolución número 1520 del 23 de febrero de 2016.*

El hogar sustituto proporciona experiencias positivas de vida para los niños, niñas y adolescentes, con sus derechos inobservados, amenazados o vulnerados, facilitando que en el seno de una familia concurren tanto un entorno protector donde se privilegie el disfrute del amor y la protección, como la construcción de vínculos afectivos seguros, que le permitan a cada uno de los beneficiarios, superar las condiciones de vulnerabilidad en la que se encuentran.

Este proceso ocurre, en el marco de la corresponsabilidad³ de la familia, la sociedad y el Estado, de garantizar y promover el ejercicio pleno de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, así como concurrir para el restablecimiento de los que han sido vulnerados, de su dignidad e integridad, promoviendo y fortaleciendo las condiciones para que avancen en su integración familiar, social y comunitaria.

Servicio	Motivo de ingreso	Número de beneficiarios
HOGAR SUSTITUTO VULNERACIÓN	Niños, niñas y adolescentes de 0 a 18 años con sus derechos inobservados, amenazados o vulnerados en general: víctimas de violencia sexual, huérfanos, víctimas de violencia sexual dentro y fuera del conflicto armado y víctimas de trata.	11.404
HOGAR SUSTITUTO DISCAPACIDAD	Niños, niñas y adolescentes de 0 a 18 años con sus derechos inobservados, amenazados o vulnerados, con discapacidad y mayores de 18 años con discapacidad que al cumplir su mayoría de edad se encontraban con declaratoria de Adoptabilidad. Niños, niñas y adolescentes con enfermedad de cuidado especial, víctimas de minas antipersonal, municiones sin explotar y artefactos explosivos.	3.269

³ Artículo 10 Ley 1098 de 2006.

Servicio	Motivo de ingreso	Número de beneficiarios
HOGAR SUSTITUTO TUTOR	El programa de atención especializado para niños, niñas y adolescentes víctimas de reclutamiento ilícito que se han desvinculado de grupos armados organizados al margen de la ley: <ul style="list-style-type: none"> • Niños, niñas y adolescentes menores de 15 años. • Adolescentes mayores de 15 años y menores de 18 años, con permanencia inferior a un mes en el grupo armado. • Niños, niñas y adolescentes pertenecientes a pueblos indígenas quienes pueden ser ubicados en un hogar tutor de su misma etnia. • Adolescentes gestantes o lactantes, y adolescentes (hombres y mujeres) con sus hijos menores de cinco (5) años. 	179
TOTAL		14.852

Las poblaciones atendidas por estas familias que de manera solidaria participan en el cuidado en el marco del proceso administrativo de restablecimiento de derechos, desde un entorno familiar son:

Vulneración:

- Niños, niñas y adolescentes de 0 a 18 años, con derechos inobservados, amenazados o vulnerados en general⁴.

- Niños, niñas y adolescentes de 0 a 18 años, con derechos inobservados, amenazados o vulnerados, víctimas de violencia sexual dentro y fuera del conflicto armado y/o víctimas de trata.

- Niños, niñas y adolescentes de 0 a 18 años, con derechos inobservados, amenazados o vulnerados, huérfanos como consecuencia del conflicto armado.

- Mayores de 18 años, con derechos inobservados, amenazados o vulnerados, que al cumplir la mayoría de edad se encontraban en proceso administrativo de restablecimiento de derechos.

Discapacidad:

- Niños, niñas, adolescentes de 0 a 18 años, con derechos inobservados, amenazados o vulnerados, con discapacidad, cuando el grado de severidad de sus deficiencias y/o limitaciones permita la ubicación en medio familiar.

- Mayores de 18 años con discapacidad mental cognitiva, que al cumplir la mayoría de edad se encontraban con declaratoria de adoptabilidad.

- Niños, niñas y adolescentes de 0 a 18 años, con derechos inobservados, amenazados o vulnerados, con enfermedad de cuidado especial.

- Niños, niñas y adolescentes de 0 a 18 años, con derechos inobservados, amenazados o vulnerados, víctimas de minas antipersonal, municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados y niños, niñas y adolescentes víctimas de acciones bélicas y de atentados terroristas en el marco del conflicto armado.

Tutor

- Niños, niñas y adolescentes menores de 15 años.

- Adolescentes mayores de 15 años y menores de 18 años, con permanencia inferior a un mes en el grupo armado.

- Niños, niñas y adolescentes pertenecientes a pueblos indígenas quienes pueden ser ubicados en un hogar tutor de su misma etnia.

- Adolescentes gestantes o lactantes, y adolescentes (hombres y mujeres) con sus hijos menores de cinco (5) años.

- Adolescentes mayores de 15 años y que, cumplida su primera y/o segunda fase de atención en otra modalidad, la autoridad administrativa competente, ordena su ubicación en esta modalidad.

- Niños, niñas y adolescentes, con discapacidad con grado de limitación leve ha moderado, o enfermedad de cuidado especial, siempre y cuando el medio familiar cuente con las condiciones para responder a sus necesidades y de acuerdo con los parámetros establecidos en la modalidad hogar sustituto con discapacidad.

En el marco de la Ley 1448 de 2011, los niños, las niñas y adolescentes como víctimas de reclutamiento ilícito, son sujetos de los derechos a la verdad, justicia y reparación integral, que comprende medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, garantías de no repetición y satisfacción.

Los representantes de los Hogares Sustitutos (un hombre o una mujer) son constituidos como Familia Sustituta, después de surtir el proceso de selección estipulado en el Lineamiento Técnico, aprobado mediante la Resolución 1520 de 2016; en este sentido, las principales *responsabilidades* que asumen para el cuidado de los niños, niñas y adolescentes ubicados en el Hogar son:

1. **Rol de Cuidador.** Dedicarse en su actividad diaria al cuidado del desarrollo y atención integral de los niños, niñas y adolescentes. Este rol incluye otras actividades como llevar al niño, niña o adolescente al centro educativo, a las citas a salud, a las citas concertadas con las instituciones para la ocupación sana del tiempo libre o para acompañamiento al Centro Zonal.

2. **Función de formador y educador.** A partir de las prácticas cotidianas en las relaciones de la crianza, transmitir reglas, normas de convivencia, valores y principios morales que rijan el actuar y la interacción del niño, niña y adolescente como un ser individual y socialmente funcional.

⁴ En aquellos departamentos en los que no se cuente con ninguna modalidad para población gestante o en periodo de lactancia, se podrán ubicar en hogar sustituto la mujer gestante o en periodo de lactancia, con sus hijos e hijas menores de 6 años y se deberá pagar cupo por cada uno de ellos.

3. Modelo de referente familiar. Mediante la presencia del modelo familiar, se espera que se construyan vínculos sanos y seguros y se desarrollen habilidades y destrezas resilientes (capacidad de una persona para sobreponerse a periodos de dolor emocional y seguirse proyectando en el futuro a pesar de los acontecimientos desestabilizadores).

De igual manera es preciso tener en cuenta algunos criterios que según el Lineamiento debe cumplir la familia que desee prestar el servicio como Familia Sustituta, de forma libre, espontánea y sin ánimo de lucro, para el restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes en situación de amenaza y vulneración:

Rango de edad

- La persona responsable del hogar en el momento de la selección debe encontrarse entre los 23 y 50 años de edad. Para la selección de familia sustituta tutora, el rango de edad estipulado es entre 30 y 55 años.

- La edad de retiro de la madre sustituta será de 65 años y estará supeditada a su capacidad de brindar cuidado y atención a los niños, niñas y adolescentes, ejerciendo el rol de madre: cuidado personal, preparación de los alimentos, gestión y asistencia en citas médicas, citas con Autoridad Administrativa, participación activa en los espacios de recreación y cultura, asistencia a capacitaciones de manera permanente, etc., además de todas aquellas responsabilidades que sean inherentes al cuidado y la protección de los niños, niñas y adolescentes ubicados en su hogar sustituto.

- Cuando la madre sustituta, el Coordinador del Centro Zonal o la autoridad tradicional encuentren que existen razones suficientes que le impiden a la madre cumplir a cabalidad con su rol, podrán solicitar el retiro de la modalidad, el cual se concederá, después de haber tenido un tiempo prudente de preparación para el retiro, tanto con la familia sustituta como con los niños, niñas y adolescentes sustitutos que se encuentren ubicados en el momento en el hogar.

Escolaridad

La persona que fungirá como responsable del hogar sustituto, al momento de la selección, debe contar con un grado de escolaridad mínimo de noveno grado aprobado y certificado. Desde el momento que se constituya como hogar sustituto, tendrá 12 meses para completar su bachillerato y adquirir el respectivo diploma. El ICBF o el operador gestionarán lo pertinente para apoyar a la madre sustituta a cumplir con este compromiso. Dicho requerimiento deberá ser flexible para el caso de los hogares sustitutos étnicos, contemplando que en su gran mayoría las mujeres indígenas alcanzan un nivel máximo de estudio de sexto grado.

Salud

La persona responsable del hogar sustituto debe acreditar buenas condiciones de salud física. La

certificación es obligatoria para la persona responsable directa del servicio, como de su cónyuge o compañero(a) y de los miembros de la familia próxima del solicitante, unida por lazos de consanguinidad, afinidad o civil, con la que comparte en el hogar sus derechos y sus obligaciones.

Disponibilidad de tiempo

La persona responsable del hogar sustituto debe tener disponibilidad de tiempo completo, es decir, garantizar la atención y cuidados básicos al niño, la niña o el adolescente las 24 horas del día los 7 días de la semana.

Ingresos económicos

La familia aspirante deberá demostrar ingresos económicos mensuales que le permitan el adecuado sostenimiento de los miembros de su hogar biológico. Para el caso de hogares sustitutos étnicos, los ingresos se podrán demostrar y certificar por la autoridad tradicional, dadas las distintas prácticas de producción como ejercicios de subsistencia. Cada año se actualizará la condición económica del hogar sustituto.

Experiencia

La persona responsable del hogar sustituto debe acreditar habilidades y competencias en la crianza o trabajo con niños, niñas o adolescentes, sin que la falta de experiencia sea un criterio excluyente. Sin embargo, la persona responsable deberá comprometerse a la adquisición de conocimientos y herramientas para brindar una adecuada atención a la población que se ubica en su hogar, en el marco del proceso de fortalecimiento que tanto el ICBF como el operador adelantan de manera permanente, con cada una de las madres sustitutas.

Red de apoyo

El apoyo o acompañamiento que pueda requerir la familia sustituta durante su labor social puede ser asumido por personas de la familia, por la comunidad, por la autoridad tradicional en caso de grupos étnicos o por la red vincular de apoyo que hayan participado en el proceso de selección y estén debidamente autorizadas por el Coordinador de Centro Zonal y el Defensor de Familia.

CIFRAS HOGARES SUSTITUTOS ICBF PAÍS 2017

Actualmente los Hogares Sustitutos son la única modalidad de Protección que existe en todos los departamentos del país, donde se ubican 33 Regional ICBF.

La administración de los Hogares Sustitutos se encuentra en Regionales a cargo de Operadores, que son Entidades sin ánimo de lucro que a través de un contrato de aporte, asumen la responsabilidad del acompañamiento a cada una de las madres sustitutas para brindar atención y cuidado a los niños, niñas y adolescentes en proceso administrativo de restablecimiento de derechos, ubicados por la autoridad competente en su Hogar; de otra parte, el

ICBF cuenta con 11 regionales que administran directamente la Modalidad de Hogar Sustituto a través de los diferentes centros zonales y, finalmente, se cuenta con 1 regional que administra la modalidad tanto con operador como de manera directa (administración mixta).

Para el caso de los Hogares Sustitutos Tutores, quienes acogen a los niños, niñas y adolescentes desvinculados de grupos armados al margen de la ley, la modalidad se encuentra en 4 regionales ICBF (Bogotá, Meta, Quindío y Caldas) y es administrada únicamente por operador.

REGIONAL	MODALIDAD			TOTAL GENERAL
	HOGAR SUSTITUTO	HOGAR TUTOR		
REGIONAL AMAZONAS	12			12
REGIONAL ANTIOQUIA	1194			1194
REGIONAL ARAUCA	63			63
REGIONAL ATLÁNTICO	155			155
REGIONAL BOGOTÁ	169	23		192
REGIONAL BOLÍVAR	128			128
REGIONAL BOYACÁ	155			155
REGIONAL CALDAS	380	22		402
REGIONAL CAQUETÁ	82			82
REGIONAL CASANARE	96			96
REGIONAL CAUCA	211			211
REGIONAL CESAR	58			58
REGIONAL CHOCÓ	42			42
REGIONAL CÓRDOBA	83			83
REGIONAL CUNDINAMARCA	214			214
REGIONAL GUAINIA	3			3
REGIONAL GUAIVARE	14			14
REGIONAL HUILA	116			116
REGIONAL LA GUAJIRA	14			14
REGIONAL MAGDALENA	60			60
REGIONAL META	248	20		268
REGIONAL NARIÑO	294			294
REGIONAL NORTE DE SANTANDER	133			133
REGIONAL PUTUMAYO	47			47
REGIONAL QUINDIO	171	27		198
REGIONAL RISARALDA	125			125
REGIONAL SAN ANDRÉS	3			3
REGIONAL SANTANDER	171			171
REGIONAL SUCRE	62			62
REGIONAL TOLIMA	311			311
REGIONAL VALLE DEL CAUCA	339			339
REGIONAL VALPES	5			5
REGIONAL VICHADA	18			18
TOTAL GENERAL	5176	92		5268

Actualmente, el ICBF cuenta con 5.268 familias constituidas que brindan cuidado y protección de manera solidaria y voluntaria a 11.800 niños, niñas y adolescentes en proceso administrativo de restablecimiento de derechos, que se encuentran ubicados por la Autoridad Administrativa Competente en la Modalidad de Hogar Sustituto.

REGIONAL	TIEMPO EN LA MODALIDAD				TOTAL GENERAL
	DE 10 A 15 AÑOS	DE 16 A 19 AÑOS	MÁS DE 20 AÑOS	MEJORES DE 19 AÑOS	
REGIONAL AMAZONAS	5	1		6	12
REGIONAL ANTIOQUIA	172	76	55	891	1194
REGIONAL ARAUCA	10	8	11	34	63
REGIONAL ATLÁNTICO	31	16	14	94	155
REGIONAL BOGOTÁ	45	22	17	108	192
REGIONAL BOLÍVAR	28	25	15	60	128
REGIONAL BOYACÁ	37	28	24	66	155
REGIONAL CALDAS	73	25	34	270	402
REGIONAL CAQUETÁ	19	4	5	54	82
REGIONAL CASANARE	15	14	2	65	96
REGIONAL CAUCA	24	11	25	151	211
REGIONAL CESAR	16	1	19	22	58
REGIONAL CHOCÓ	6	15	5	16	42
REGIONAL CÓRDOBA	28	8	5	42	83
REGIONAL CUNDINAMARCA	41	16	21	136	214
REGIONAL GUAINIA	2	1			3
REGIONAL GUAIVARE				14	14
REGIONAL HUILA	16	10	12	78	116
REGIONAL LA GUAJIRA	1	3	5	5	14
REGIONAL MAGDALENA	7		2	51	60
REGIONAL META	31	13	24	200	268
REGIONAL NARIÑO	57	33	37	167	294
REGIONAL NORTE DE SANTANDER	14	17	13	89	133
REGIONAL PUTUMAYO	11	1	1	34	47
REGIONAL QUINDIO	28	13	14	143	198
REGIONAL RISARALDA	16	14	11	84	125
REGIONAL SAN ANDRÉS				3	3
REGIONAL SANTANDER	37	7	16	111	171
REGIONAL SUCRE	7	3	7	45	62
REGIONAL TOLIMA	51	7	17	236	311
REGIONAL VALLE DEL CAUCA	52	37	54	196	339
REGIONAL VALPES				5	5
REGIONAL VICHADA				18	18
TOTAL GENERAL	880	429	465	3484	5268

Del total de madres sustitutas, al menos 1.000 de ellas ostentan una edad superior a los 57 años, lo cual indica que como labor solidaria, las mujeres que han alcanzado una edad madura, disponen junto a su familia y red vincular cercana, de todo lo necesario para emprender una labor de reconocimiento social a favor de los niños, niñas y adolescentes más vulnerables del país.

Es así como la familia sustituta, que alrededor de la madre brinda cuidado y protección a los niños, niñas y adolescentes ubicados en su Hogar Sustituto, se convierte en una red propicia que apoya y participa activamente en la protección y restablecimiento de derechos de los más vulnerables.

En lo que se refiere al tiempo de permanencia de las madres sustitutas en la modalidad, el promedio de permanencia es de 10 años, alcanzando al menos 880 de ellas, más de este promedio, con antigüedad hasta de 43 años como madres sustitutas, donde la permanencia obedece al apoyo de su red vincular en el cuidado y protección de los niños, niñas y adolescentes que han sido ubicados en sus hogares por tiempos que oscilan entre los 15 y 20 años; esta población de niños, niñas y adolescentes que han sido ubicados por este tiempo tan considerable en los hogares sustitutos, en su mayoría responden al perfil de tener una discapacidad además de una enfermedad de cuidado especial y no haber sido adoptados por ninguna familia.

COSTOS FORMALIZACIÓN MADRES SUSTITUTAS 2017

COSTEO 2017				
	Madres sustitutas	beca	Costo mensual	Costo Anual
Madre sustitutas	5.295	\$737.717	3.906.211.515	46.874.538.180
Madres tutoras	206	\$737.717	151.969.702	1.823.636.424
Total general	5.501		4.058.181.217	48.698.174.604

COSTEO FORMALIZACIÓN

SMMLV (2016)	\$737.717	Crecimiento de SMMLV de 7%
Sub. Transporte		\$ 0
SALUD	8,5%	\$ 0
PENSIÓN	12,0%	\$ 0
ARP	0,52%	\$ 3.851
CESANTÍAS	8,3%	\$ 61.476
INTERESES CESANTÍAS	1,0%	\$ 7.377
PRIMA	8,3%	\$ 61.476
PARAFISCALES	4,0%	\$ 29.509
Dotación (Proporción mensual) /3 al año		\$31.699
Subtotal		\$195.389
Total		\$933.106

Ajuste de 4.5%

	Madres sustitutas	Salario	Costo mensual	Costo Anual
Madre sustitutas	5.295	933.106	4.940.796.270	59.289.555.240
Madres tutoras	206	933.106	192.219.836	2.306.638.032
Total general	5.501		5.133.016.106	61.596.193.272

PRESUPUESTO ASIGNADO ICBF 2017

TOTAL CUPOS	HST	VALOR CUPO	TOTAL BECA	
11.404	VULNERACIÓN	245.906	33.651.699.128	
3.269	DISCAPACIDAD	368.859	14.469.581.238	
14.673			48.121.280.366	
Costo adicional de formalización				13.474.912.906

En el anterior cuadro, los aportes en salud aparecen en cero (0), en razón a que estos recursos en la actualidad ya están asignados al Fosyga, de conformidad con lo establecido en la Resolución número 0483 de 2016 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, y en igual sentido los aportes en pensión aparecen en cero (0), toda vez que estos recursos en la actualidad ya están asignados al Fondo de Solidaridad Pensional de acuerdo a lo previsto en el parágrafo 2° del artículo 2° de la Ley 1187 de 2008.

En cuanto a los aportes parafiscales, solo se tuvo en cuenta el 4% con destino a las cajas de compensación, en razón a que las asociaciones que se conformarían, para la operación del programa, estarían exoneradas del pago de aportes parafiscales al ICBF y SENA, tal y como el establece el artículo 65 de la 1819 de 2016.

5. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, solicitamos a los honorables Senadores de la Comisión Séptima del Senado de la República, debatir y aprobar en primer debate, el **Proyecto ley número 234 de 2017 Senado**, por medio de la cual se establecen aspectos laborales y operativos a la modalidad de hogares sustitutos y tutores del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones, con base en el siguiente texto:

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 234 DE 2017
SENADO**

por medio de la cual se establecen aspectos laborales y operativos a la modalidad de hogares sustitutos y tutores del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La presente ley tiene por objeto establecer aspectos laborales de los responsables de los Hogares Sustitutos y Tutores del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, así como aspectos operativos, en el proceso de atención de los niños, niñas y adolescentes en protección del Estado.

Artículo 2°. En la aplicación de esta ley, se tendrán en cuenta los principios de corresponsabilidad, interés superior y prevalencia y exigibilidad de los derechos de niños, niñas y adolescentes, de conformidad con lo establecido en la Ley 1098 de 2006.

Artículo 3°. El Programa de Hogares Sustitutos y Tutores del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en su carácter solidario y de corresponsabilidad, tiene como objetivo principal garantizar a los niños, niñas y adolescentes el restablecimiento y cumplimiento de sus derechos, proporcionándoles protección integral en condiciones favorables, me-

dante un ambiente familiar sustituto, que facilite su proceso de desarrollo personal, familiar y social, propiciando las condiciones para que sea superada la situación de vulnerabilidad en que se encuentran.

Artículo 4°. A partir de la vigencia 2018, las Madres Sustitutas y Tutoras, devengarán el salario mínimo legal mensual vigente más las prestaciones sociales de ley.

Parágrafo. El Gobierno nacional reglamentará la materia en cuanto al tiempo y modalidad de labor que se realice en la ejecución del programa.

Artículo 5°. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar podrá establecer contratos de aporte preferentemente con las asociaciones conformadas por Madres Sustitutas y Tutoras.

Parágrafo 1°. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o las Asociaciones conformadas por Madres Sustitutas y/o Tutoras, suscribirán contratos de trabajo con las Madres Sustitutas y/o Tutoras, a las cuales se les garantizarán y respetarán todos los derechos y garantías establecidas en el Código Sustantivo del Trabajo y demás normas concordantes.

Parágrafo 2°. Para la operación del programa en cuanto a su funcionamiento, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar determinará su forma de ejecución, de acuerdo a las normas vigentes.

Artículo 6°. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar garantizará los recursos de manera oportuna a las asociaciones conformadas por Madres Sustitutas y/o Tutoras, para que estas cumplan con las obligaciones laborales adquiridas, para lo cual el ICBF establecerá los mecanismos.

Artículo 7°. Las Madres Sustitutas y Tutoras, conservarán los beneficios adquiridos en las normas relacionadas con ellas.

Artículo 8°. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar brindará Asesoría Técnica y Jurídica a las Madres Sustitutas y Tutoras, así como a las Asociaciones de Madres Sustitutas y/o Tutoras.

Artículo 9°. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, a través de su Dirección Nacional o Direcciones Regionales, podrá adelantar convenios con Universidades Públicas y Privadas, con el fin de garantizar el acceso a la educación superior de las Madres Sustitutas y Tutoras.

Artículo 10. Cuando la Madre Sustituta o Tutora acceda a la pensión de vejez o invalidez, beneficios económicos periódicos o al subsidio otorgado por la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, realizará acompañamiento psicosocial a la Madre Sustituta o Tutora y a los niños, niñas y adolescentes que para ese momento tengan a su cargo.

Artículo 11. Las disposiciones contenidas en los artículos 164 y 166 de la Ley 1450 de 2011 y demás normas concordantes aplican para las Madres Sustitutas y Tutoras.

Artículo 12. Las Entidades e Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, darán prioridad en la atención, a los niños, niñas y adolescentes sujetos de protección del Estado.

Parágrafo. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Salud y Protección Social en un término no mayor a seis meses, contados a partir de la expedición de la presente ley, reglamentará la materia.

Artículo 13. Los Entes Territoriales, propiciarán el ingreso de los niños, niñas y adolescentes beneficiarios del programa objeto de la presente ley, en los niveles de educación básica y media, en cualquier tiempo del año escolar.

Artículo 14. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, propiciará conjuntamente con las Cajas de Compensación Familiar, la afiliación de los niños, niñas y adolescentes a cargo del Estado, en el Programa de Hogares Sustitutos o Tutores.

Artículo 15. Los niños, niñas y adolescentes beneficiarios del Programa de Hogares Sustitutos o Tutores se consideran responsabilidad del Estado colombiano en su atención integral.

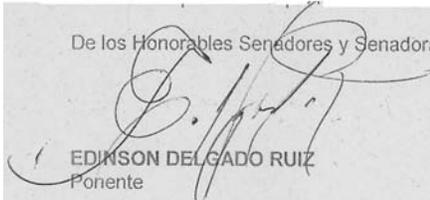
Artículo 16. Cuando los niños, niñas y adolescentes a cargo del Estado, sean declarados en situación de abandono, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, deberá crear y acompañar un proyecto de vida para estos niños.

Artículo 17. Cuando el niño, niña o adolescente a cargo del Estado concluya los niveles de educación básica y media, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, con el fin de garantizar el acceso a la educación superior, adelantará convenios con universidades públicas o privadas para garantizar su educación superior gratuita.

Artículo 18. En los eventos en que los niños, niñas y adolescentes a cargo del Estado demuestren destreza o interés en cualquier disciplina deportiva o artística, el Gobierno nacional a través de las entidades competentes adoptará programas especiales que garanticen el fomento y la práctica del deporte y la cultura.

Artículo 19. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Senadores y Senadoras,

De los Honorables Senadores y Senadora

EDINSON DELGADO RUIZ
 Ponente

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
 PERMANENTE DEL HONORABLE
 SENADO DE LA REPÚBLICA

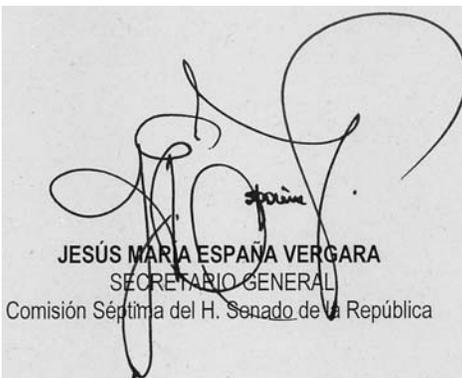
Bogotá D. C., a 1º de junio de 2017.

En la presente fecha se autoriza **la publicación en la Gaceta del Congreso de la República**, el siguiente informe de ponencia para primer debate y texto propuesto para primer debate.

Título del Proyecto de ley número 234 de 2017 Senado, por medio de la cual se establecen aspectos laborales y operativos a la modalidad de hogares sustitutos y tutores del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,


JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
 SECRETARIO GENERAL
 Comisión Séptima del H. Senado de la República

CONTENIDO

Gaceta número 423 - Jueves, 1º de junio de 2017
 SENADO DE LA REPÚBLICA
 PONENCIAS Págs.

Informe de ponencia para segundo debate y texto aprobado por la Comisión Primera al Proyecto de Acto legislativo número 04 de 2017 Senado, por medio del cual se dictan disposiciones para asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado.....	1
Informe de ponencia para primer debate en Senado al Proyecto ley número 234 de 2017 Senado, por medio de la cual se establecen aspectos laborales y operativos a la modalidad de hogares sustitutos y tutores del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones.....	18