

Política criminal en contra del crimen organizado y las finanzas criminales

Ruta hacia un ciclo de recuperación

Miguel Emilio La Rota

Gina Cabarcas

Juanita Durán

Sebastián Lalinde

Santiago de Zubiría

Tomás Vásquez

Laboratorio de Justicia y Política Criminal

Diciembre de 2021

Este documento es parte de una serie de análisis realizados por el Laboratorio de Justicia y Política Criminal, como parte del proyecto de lucha estratégica y desde el territorio contra el crimen organizado, financiado por la Embajada del Reino Unido en Colombia. La serie ofrece alternativas de política innovadoras y aplicables desde las diferentes características locales, para disminuir los daños producidos por el crimen organizado. Aborda temas diversos, como el diseño mismo de la política criminal, el homicidio, la afectación ambiental de los mercados ilegales y la persecución penal de las finanzas criminales.

Síntesis

El presente documento argumenta que es necesario revertir un **ciclo de deterioro** existente en varios territorios con alta presencia de crimen organizado, compuesto por equilibrios de violencia exacerbada, acciones gubernamentales que reducen la poca legitimidad del Estado, un impacto marginal sobre las economías criminales y una baja prevención de los daños producidos por el crimen organizado. La ruta propuesta busca generar una **dinámica de recuperación**, a partir de una disminución de los círculos de violencia, una mayor credibilidad de las políticas públicas y un impacto en las finanzas criminales que permita golpear efectivamente los eslabones esenciales, y los propietarios y altos responsables no visibles. Esta reversión de dinámicas debe suceder a partir de la concentración intensiva de la represión en la minimización de daños, y la generación de mayor conocimiento de las finanzas criminales como comprensión de los negocios ilegales.

El diagrama abajo ilustra los principales elementos de esta nueva ruta, consistente en nuevos fines y objetivos de política criminal, y las líneas de acción para cumplir con estos objetivos.

Ruta de cambio de la política criminal en contra del crimen organizado

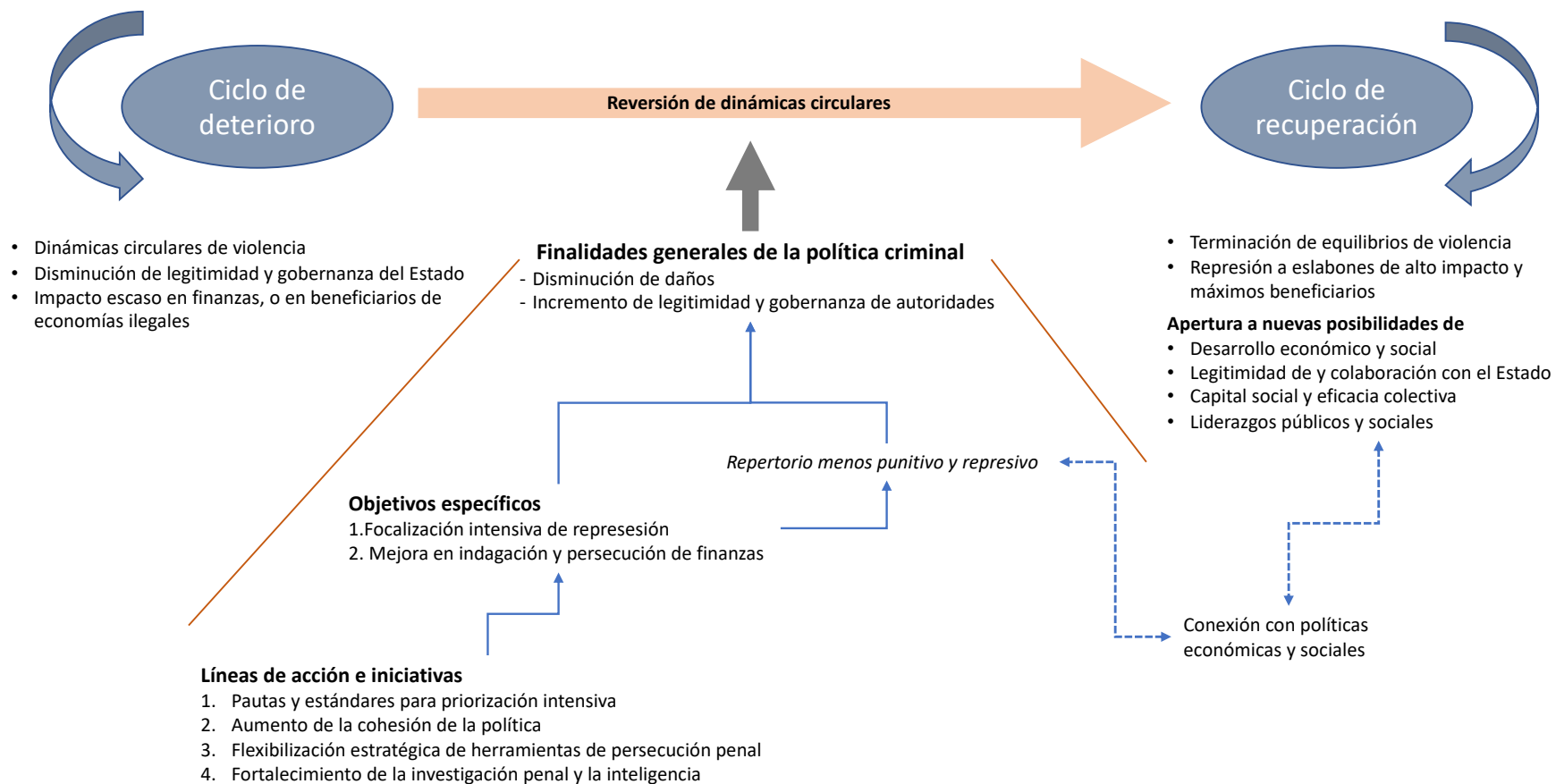


Tabla de contenido

Síntesis	3
Presentación	6
Productos que fundamentan este ejercicio	6
Problemas de la política contra el crimen organizado	7
Ruta para la política criminal contra del crimen organizado.....	9
Fines y objetivos de la política criminal contra del crimen organizado	9
Primer objetivo específico: focalización intensiva de la represión en los daños	11
<i>Segundo objetivo específico:</i> Mejora de la investigación y persecución de finanzas.....	12
Líneas de acción para cumplir los objetivos planteados.....	13
Pautas para una priorización intensiva y sistemática	13
Mayor cohesión de la estrategia y su implementación	18
Flexibilización y utilización estratégica de herramientas de derecho penal.....	21
Fortalecimiento de la investigación penal y de la inteligencia	23
Limitación de la represión en un amplio repertorio de política criminal.....	26
Conclusiones. Ruta para revertir el ciclo de deterioro.....	28

Presentación

1. *Contenido.* Este documento propone una ruta de cambio de la política criminal en contra del crimen organizado y las finanzas criminales en Colombia. Sintetiza los principales hallazgos de las investigaciones realizadas durante este año por el Laboratorio de Justicia y Política Criminal y propone un esquema con los principales elementos de lo que podría ser una nueva política.
2. *Ruta hacia un ciclo de recuperación.* En los diagnósticos realizados para este proyecto, hemos desarrollado una serie de diagnósticos y propuestas para enfrentar las dinámicas de criminalidad en territorios con altos niveles de crimen organizado.¹ A partir de estos análisis, el presente documento argumenta que es necesario revertir un **ciclo de deterioro** existente en varios territorios, compuesto por equilibrios de violencia exacerbada, acciones gubernamentales que reducen la poca legitimidad del Estado, un impacto marginal sobre las economías criminales y una baja prevención de los daños producidos por el crimen organizado. La ruta propuesta busca generar una **dinámica de recuperación**, a partir de una disminución de los círculos de violencia, una mayor credibilidad de las políticas públicas y un impacto en las finanzas criminales que permita golpear efectivamente los eslabones esenciales, y los propietarios y altos responsables no visibles. Esta reversión de dinámicas debe suceder a partir de la concentración intensiva de la represión en la minimización de daños, y la generación de mayor conocimiento de las finanzas criminales como comprensión de los negocios ilegales.
3. *Contenido de la política.* Los fines generales de la política criminal que proponemos deben ser: primero, disminuir los daños producidos por las economías criminales y el comportamiento de los grupos ilegales, en términos de violencia, desafío al Estado y detrimentos ambientales. Y segundo, aumentar la legitimidad del Estado, la gobernanza pública y de autoridades civiles y étnicas. De estos fines se desprenden dos objetivos específicos y cuatro líneas de acción, cada una con una serie de iniciativas para cumplir con los objetivos. A partir de una priorización intensiva en los daños del crimen organizado, y de una mejor investigación, disrupción y persecución de las finanzas criminales, la política criminal puede, de una parte, construir esquemas de disuasión estratégica de los comportamientos más perjudiciales del crimen organizado, y aplicar herramientas de represión a los eslabones fundamentales de las economías criminales y a las personas de mayor nivel de responsabilidad o que más se benefician de los mercados ilegales.

Esta ruta propone iniciar un **ciclo de recuperación** a partir de la concentración intensiva de la represión en la minimización del daño y la generación de un mayor conocimiento de las finanzas criminales

Productos que fundamentan este ejercicio

4. *Explicación.* Esta ruta se fundamenta principalmente en siete documentos de hallazgos y análisis de alternativas de la lucha contra la criminalidad organizada y las finanzas criminales en el territorio. Estos documentos son:
 - **Diagnóstico inicial.** Estudia las estrategias y planes más relevantes de lucha contra el crimen organizado en las últimas décadas y su aplicación y resultados en la realidad del

¹ Para sencillez de la lectura, en este documento nos referimos a los lugares con altos niveles de crimen organizado como “territorios”.

crimen organizado colombiano. Hace una síntesis de falencias y dificultades en las estrategias y medidas de persecución penal del crimen organizado. Concluye con una serie de opciones, desarrolladas con mayor detalle en los subsiguientes documentos.

- **Documento temático I. Política criminal en Colombia; seis puntos críticos.** Analiza los problemas clave de la política de prevención del, y reacción al delito. Analiza opciones para aumentar el liderazgo de la política criminal, ampliar los repertorios de control del crimen, y profundizar en la priorización y selección de la sanción penal. Desde el punto de vista del crimen organizado, estudia formas de superar las inercias de la estrategia convencional, a través de la disuasión condicionada formulada desde el territorio.
- **Documento temático II. Política criminal en contra del homicidio en Colombia.** Muestra la precariedad de la mayoría de respuestas al homicidio desde el nivel nacional y propone algunas alternativas para mejorar la prevención y persecución penal del homicidio doloso a mediano plazo. Explora las falencias que existen para la investigación de este delito y analiza diferentes opciones de prevención, particularmente a través del control de armas de fuego, estrategias de nivel comunitario y mejoras en el sistema de salud.
- **Diagnóstico estratégico I. Prioridades en la lucha contra las finanzas criminales.** Este diagnóstico da un panorama sobre la estrategia y las prioridades del Estado en materia de investigación de las finanzas criminales. A partir de un análisis de los planes de diferentes autoridades relacionados con la lucha contra las finanzas criminales, hace una valoración de las oportunidades y los retos que se derivan de dicho análisis.
- **Documento regional I. Tumaco.** Este informe estudia la política criminal en contra del crimen organizado en Tumaco. A través de la literatura sobre el tema, la lectura de los planes de seguridad y lucha contra el crimen para el pacífico nariñense, el análisis de los datos cuantitativos disponibles, y el trabajo en campo cualitativo, identifica una serie de carencias de la respuesta estatal y propone algunas alternativas para superarlas.
- **Documento estratégico II. Prioridades para la política criminal contra el crimen organizado y las finanzas criminales de Tumaco.** Con base en el diagnóstico sobre Tumaco, propone alternativas para i) profundizar la priorización de las acciones de coacción, ii) reducir la vulnerabilidad de la población, iii) conocer mejor el funcionamiento de las finanzas criminales y hacer una judicialización estratégica de ellas, y iv) mejorar la disciplina de implementación y evaluación de acciones de parte de diversas autoridades.
- **Documento regional II. Frontera Nariño-Ecuador.** Analiza la capacidad de actuación y coordinación en la frontera nariñense entre Ecuador y Colombia, sobre todo en relación con la persecución de finanzas criminales.

Problemas de la política contra el crimen organizado

5. *Explicación.* Los documentos descritos muestran que la política pública en contra del crimen organizado en Colombia no protege adecuadamente a la población civil, tiene un impacto marginal sobre las economías ilegales y en la existencia de estructuras criminales, y genera costos y riesgos altos de violencia y deslegitimidad estatal en el territorio. Este capítulo resume los principales problemas a superar por las alternativas de política que componen la ruta.

6. *Resultados operativos.* Las autoridades logran altas cantidades de capturas, incautaciones de drogas e insumos, destrucciones de material para la producción o transformación de bienes ilegales, y neutralizaciones de líderes visibles de grupos ilegales. Dichos niveles cambian en el tiempo y entre regiones, pero en agregado son elevados y requieren de un compromiso importante de esfuerzo y recursos estatales. Como ejemplo de la potencia en el trabajo cotidiano de las autoridades colombianas, sólo en términos de capturas relacionadas con el crimen organizado, en los últimos diez años la Fuerza Pública y la Fiscalía General de la Nación (FGN) han logrado capturar a un equivalente aproximado a diez veces los integrantes del Clan del Golfo. A la vez, en Tumaco solamente, fueron erradicadas anualmente cerca de dos decenas de miles de hectáreas de hoja de coca y capturadas más de 300 personas por delitos de estupefacientes.
7. *Impacto escaso en lo estratégico.* Sin embargo, la intensidad de los resultados cotidianos tiene un impacto dudoso al nivel estratégico. Tanto para una estrategia de defensa –en términos de contrainsurgencia por ejemplo–, como para una de seguridad y gestión de la criminalidad, la política logra menos éxitos que fracasos. Los siguientes párrafos desarrollan esta idea.
8. *Persistencia de la violencia.* Las iniciativas actuales no disminuyen la violencia, y no ayudan a reducir la inseguridad personal y el miedo frecuentes de las poblaciones locales. El nivel nacional de homicidios se estancó desde 2017 y aumentó en 2021. Las tasas de homicidio en múltiples territorios equivalen a las de regiones en guerra. La población civil es acosada de forma extendida a través extorsiones, amenazas, y constreñimientos. Las masacres y los asesinatos de líderes sociales han aumentado de forma consistente en los últimos años. En particular, las capturas e incapacitaciones de líderes visibles de organizaciones criminales pueden aumentar la fragmentación y las disputas entre criminales, y por ende agravar la violencia. Adicionalmente, ni el Estado ni las autoridades locales pueden gestionar adecuadamente los conflictos sociales cotidianos. Múltiples territorios continúan insertados ciclos de detrimento del capital social y la eficacia colectiva, que exacerban aun más la ilegalidad y la violencia.
9. *Legitimidad y gobernanza.* Aunque no existen datos comparativos, nuestro trabajo cualitativo –además de la literatura relevante– nos permite concluir que las acciones del Estado no mejoran su credibilidad para gobernar como actor legítimo. La población civil tiene muy poca confianza en las instituciones del Gobierno o la Rama Judicial para protegerla de la criminalidad o gestionar sus controversias. La mayoría de delitos violentos no se denuncian. Incluso en homicidios, desapariciones o desplazamientos forzados las víctimas solicitan que dicha información no sea transmitida a la Fiscalía o Policía. Aunque, existe hoy en día una mayor presencia estatal en algunas de las zonas vulnerables de crimen organizado, dicha presencia está limitada a los centros urbanos o las principales vías de comunicación. El Estado tiene una presencia escasa en el resto de territorios, tiene control un marginal de aquellos en los que sí tiene presencia, y mantiene una baja capacidad para ayudar a solventar las vulnerabilidades de la población civil en ellos. La desconfianza del Estado por percepción de cooptación o corrupción sistemática a nivel local es muy elevada. Y de manera particular, la represión indiscriminada, las numerosas capturas de personas de recursos limitados, y la lucha contra cultivos ilegales en estas regiones perjudican de manera preeminente a miembros de la

La política actual se caracteriza por **abundantes resultados operativos pero escasos y contradictorios resultados estratégicos.**

comunidad que dependen económicamente de las economías ilegales y no tienen opciones viables, y en general no afectan a propietarios menos visibles o a los flujos de capital ilegal. Estas acciones exacerbaban una dinámica circular de deterioro de la legitimidad y credibilidad del Estado. La insuficiencia de alternativas económicas y la alarmante sub-ejecución del PNIS exponen al Estado central como una fuerza foránea que afecta a los pobladores con reglas arbitrarias. Por último, los liderazgos sociales en estos territorios siguen siendo altamente vulnerables a la violencia de los actores armados y no han podido ser protegidos por el Estado.

10. *Contención insuficiente de economías ilegales.* Incluso bajo una (errada) premisa que el objetivo principal debe ser acabar las organizaciones criminales y los mercados ilegales, los resultados de mediano plazo son exiguos. Las labores de represión, interdicción y disrupción actuales –ofensivas a grupos ilegales, erradicación, capturas, incautaciones, decomisos, vigilancia de insumos, control de vías y transporte– probablemente suben los costos y aumentan los riesgos de la ilegalidad. Sin embargo, dicho incremento es claramente insuficiente para afectar de manera estructural o siquiera contundente estos negocios. Las acciones estatales producen costos manejables para las economías ilegales. Además, las estrategias de intervención sobre las finanzas criminales son todavía precarias. La capacidad de comprensión de los flujos de recursos ilegales es escasa, igual que la iniciativa estratégica e investigativa en la materia.
11. *Reciclaje y resiliencia de grupos.* Aunque en el pasado las autoridades colombianas han logrado afectar de manera estructural algunos grupos de narcotráfico, hoy en día es claro que dicha afectación es transitoria. Salvo excepciones, los resultados operacionales recurrentes no impactan el negocio en el largo plazo. Si lo hacen de forma transitoria, por ejemplo a partir de la neutralización de algunos líderes visibles o incluso la desmovilización de algunas estructuras, no afectan la existencia de grupos, que mutan, reciclan personal o se incorporan con otras estructuras. En últimas, las acciones del Estado no han impedido el surgimiento recurrente de nuevas organizaciones en los mismos territorios. De las capturas de miles de personas se da un reemplazo permanente de integrantes y una rotación de criminales de carrera. Y como se dijo, las capturas o neutralizaciones indiscriminadas pueden producir mayores niveles de fragmentación en mercados y grupos, lo cual puede aumentar la violencia entre ellos o contra la población civil.

Ruta para la política criminal contra del crimen organizado

12. *Explicación.* La falta de relación –o incluso, la relación negativa– entre los resultados operativos y los estratégicos es el problema principal de política criminal que este proyecto intenta contribuir a resolver. Después de años de aplicar las mismas acciones, es necesario cuestionar la estrategia. Dicho cuestionamiento debe empezar por plantear los fines generales que busca la política criminal contra el crimen organizado.

Fines y objetivos de la política criminal contra del crimen organizado

13. *Fines generales de la política.* Para este proyecto, la política criminal en contra del crimen organizado debe intentar alcanzar las siguientes dos finalidades generales.

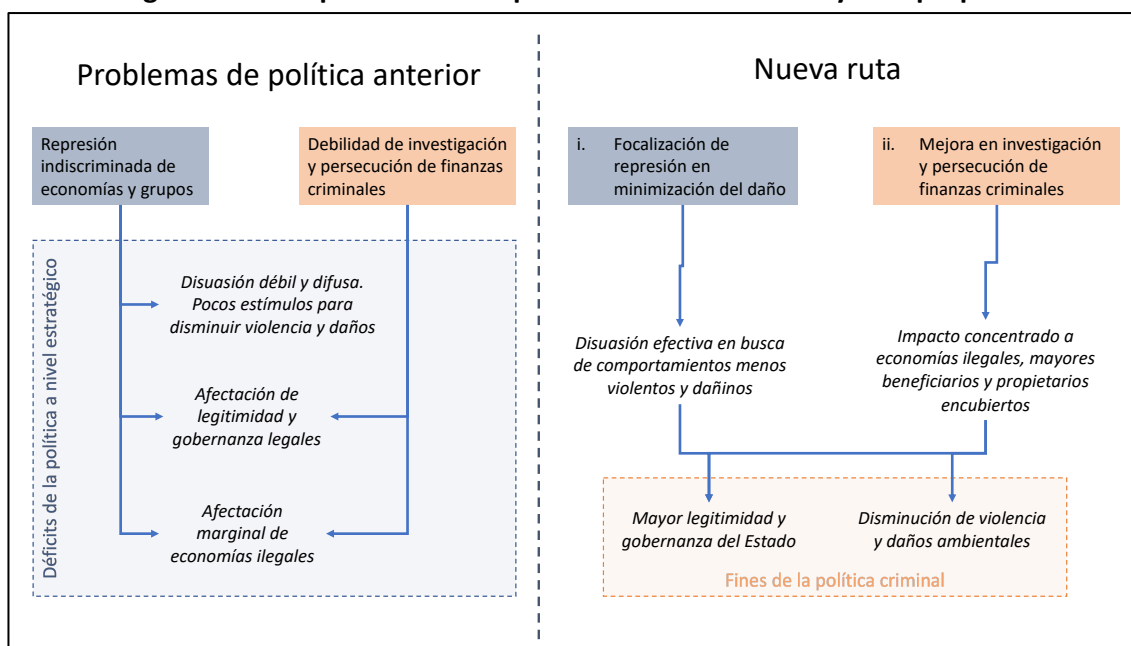
- i. Disminuir los daños producidos por la economías criminales y el comportamiento de los grupos ilegales, sobretodo en términos de violencia en contra de la población civil y detrimentos ambientales.
 - ii. Aumentar la legitimidad del Estado, la gobernanza pública y de autoridades civiles y étnicas en el territorio.
14. *Explicación*. Como puede observarse, estas finalidades no se dirigen primariamente a *afectar* las organizaciones criminales o los mercados ilegales. Este es un objetivo secundario, lo que implica que las maneras como se diseñan estas *afectaciones* deben estar subordinadas a los fines de primer nivel, referentes al resguardo de la población civil, la protección del medio ambiente y el fortalecimiento de la gobernanza legal en el territorio.
15. *Objetivos específicos*. Los fines generales de la política criminal se cumplen a través de dos objetivos específicos, que sirven de nodo central de nuestra propuesta. Como explicamos abajo, estos objetivos amarran los contenidos de la ruta, pues hacia arriba vuelven realidad los fines de la política y hacia abajo le dan lógica a las líneas de acción. En otras palabras, sirven para validar los resultados operativos solamente cuando estos estén efectivamente dirigidos a cumplir con los fines de la política. Estos objetivos son:
- i. Focalización intensiva de la represión en los daños principales del crimen organizado, que incluyen la violencia, el desafío al Estado y el deterioro ambiental.
 - ii. Mejora de la investigación y persecución de finanzas criminales como comprensión de los negocios y las estructuras ilegales.
16. *Comparación con el contenido de política presente*. Para una mayor claridad de la propuesta de objetivos, el diagrama 1 ilustra las diferencias centrales entre ellos y la política que se sigue hoy en día. Como mencionamos en el resumen de los problemas de la política actual, los resultados en persecución penal y los impactos de las acciones del Estado siguen privilegiando las medidas represivas indiscriminadas sobre las medidas focalizadas por ejemplo en reducción de la violencia y aumento de legitimidad del Estado. Además, los efectos en el desmantelamiento de las organizaciones criminales y en disminuir la rentabilidad del narcotráfico, por más que retóricamente se plantee un cambio de enfoque frente a estrategias anteriores, siguen siendo similares e insuficientes. En comparación, los objetivos específicos propuestos desatan una nueva ruta, a través de señales disuasivas más claras y mejor dirigidas y un mayor impacto en las economías criminales, a su turno, cumpliendo con los fines de disminuir los daños del crimen organizado y aumentar la legitimidad del Estado.² En resumen, la mayor concentración y mejor focalización de las medidas punitivas es esencial para cumplir con un cambio de finalidad, según el cual a

La mayor concentración y mejor focalización de las medidas punitivas es esencial para cumplir con un cambio de finalidad, según el cual a corto y mediano plazo es más importante intentar proteger a la población civil y ganar su confianza, que pretender vencer a las estructuras o a los mercados ilegales.

² En estricto sentido, puede ser analíticamente problemático comparar los resultados de una política con los fines hipotéticos de su alternativa. Pero consideramos que dicha comparación es razonable pues ilustra la manera cómo la ruta pretende revertir la dinámica actual de deterioro y sustituirla con una de recuperación.

corto y mediano plazo es más importante intentar proteger a la población civil y ganar su confianza que pretender vencer a las estructuras o a los mercados ilegales.

Diagrama 1. Comparación entre política criminal anterior y ruta propuesta



Primer objetivo específico: focalización intensiva de la represión en los daños

17. *Problemática.* Este objetivo responde a los problemas de coacción indiscriminada –o insuficientemente focalizada– descritos en varios documentos de este proyecto. Los esfuerzos de priorización que han sido implementados, por ejemplo, desde la política de priorización de la Fiscalía o respecto de la persecución intensiva de algunos fenómenos o personas específicas, como los homicidios en contra de líderes sociales, o los operativos en contra de algunos cabecillas específicos, son insuficientes como medidas de concentración de los esfuerzos de coacción y persecución penal. A nivel general, la represión del Estado sigue asumiendo que la lucha genérica contra el crimen organizado conlleva necesariamente a la minimización de daños producidos por el crimen organizado.
18. *Supuestos de este objetivo.* La priorización y focalización estratégicas dependen de unos supuestos que son razonables. Dado que en el corto plazo es imposible acabar completamente con las economías ilegales, como alternativa el Estado puede modificar, al menos parcialmente, los incentivos para que las economías ilegales produzcan menos daños. A la vez, los grupos ilegales parecen ser sensibles a dichos estímulos y se adaptan a ellos.
19. *Lógica de una represión más focalizada.* La coacción y la persecución penal deben dirigirse de forma intensiva a responder a la violencia, el desafío al Estado y los detrimentos ambientales. Lo cual debe tener efectos en los fines generales de disminución de daños y de aumento de la legitimidad del Estado, al menos a través de tres vías.
 - i. Incrementa la **disuasión estratégica**, pues los grupos ilegales se acomodan hacia comportamientos menos dañinos que los hacen menos visibles a la ofensiva del Estado.
 - ii. **Delimita las medidas de represión a lo más grave.** La coacción y la persecución penal asumen una lógica mejor definida dentro de un repertorio amplio de herramientas de prevención y control del crimen organizado.

- iii. Permite **perseguir a quienes detentan mayores niveles de responsabilidad**. La represión del Estado se enfoca en quienes más se benefician de la ilegalidad y no en las personas vulnerables en el territorio.

Segundo objetivo específico: Mejora de la investigación y persecución de finanzas como comprensión de los negocios y las estructuras ilegales

20. *Problemática*. Nuestro análisis indica que a pesar de la inclusión de la persecución de las finanzas criminales en múltiples planes de seguridad y lucha contra el crimen organizado, y pese a la creación de equipos vigorosos de investigación de finanzas y judicialización de lavado de activos y extinción de dominio, la comprensión de, y capacidad de intervención sobre los dineros sucios siguen siendo precarias. Esto, sobre todo en el nivel local en el que paradójicamente el crimen organizado es relativamente más prominente y causa más estragos. En resumen, las falencias en la persecución de las finanzas criminales dependen de (i) una fragmentación estratégica que impide la construcción de objetivos y líneas de acción conjuntos y priorizados, y (ii) la insuficiencia de capacidades investigativas para diagnosticar adecuadamente los flujos de dinero de las economías criminales.
21. *Herramienta principal de represión de economías criminales*. Una de las conclusiones a la que llegamos es que la investigación de finanzas criminales no es solamente una de varias herramientas de persecución. Es el instrumento que más se presta para conocer verdaderamente las economías criminales, identificar a quienes se benefician de ellas y descubrir a los propietarios y beneficiarios encubiertos. El conocimiento sobre estas finanzas también otorga mayores niveles de predicción de los riesgos generados por las economías. De esta forma, estas investigaciones deben pasar de depender de otras iniciativas de coacción o represión –por ejemplo, dirigidas a capturar, neutralizar o incautar de forma indiscriminada–, a ser el instrumento líder y preeminente de comprensión y represión de las economías ilegales.
22. *Lógicas de este objetivo*. Un mayor conocimiento de las finanzas criminales es un prerrequisito para una comprensión más profunda y completa de las economías ilegales, de las dinámicas entre eslabones, grupos, y personas, y a su vez, de su relación con las economías legales. Esta comprensión también es necesaria para contar con mejores herramientas de predicción de los riesgos futuros de las economías ilegales y de las diferentes formas de mitigarlos y prevenirlos. Finalmente, permite que las técnicas de represión sean más selectivas y tengan mayor impacto, y por ende, otorgan un mayor grado de legitimidad a las acciones de coacción y persecución. Esto sucede a través de tres vías:
 - i. **Amplía el repertorio de blancos de coacción**. Un mayor conocimiento de cómo funcionan las dinámicas de las finanzas criminales otorga un abanico más extenso y detallado de puntos de intervención y de blancos de coacción.
 - ii. **Aumenta capacidad disruptiva**. El mayor conocimiento de las finanzas criminales permite aumentar los costos infligidos a los grupos ilegales a partir de acciones de coacción y persecución penal mejor focalizadas.
 - iii. Permite **perseguir a quienes detentan mayores niveles de responsabilidad**. Como para el objetivo anterior, el mayor conocimiento de los flujos financieros entrega mejor evidencia sobre los actores de mayor nivel de responsabilidad, y revela la identidad de personas no visibles que pueden cumplir roles estratégicos en las economías ilegales. Todo ello permite que la represión del Estado pueda dirigirse en contra de quienes más

se benefician de la ilegalidad, o aquellas que cumplen papeles más importantes en las organizaciones, y no en personas vulnerables en el territorio.

Líneas de acción para cumplir los objetivos planteados

23. *Explicación.* Para alcanzar los objetivos específicos propuestos proponemos cuatro líneas de acción. Estas contienen herramientas concretas para priorizar la coacción y la persecución penal de forma más intensiva, clara y cohesionada, para lograr mayores niveles de conocimiento sobre la forma como funcionan las organizaciones criminales, las economías ilegales y sus finanzas, y para aplicar de forma más flexible y estratégica las herramientas de derecho penal.

Pautas para una priorización intensiva y sistemática

24. *Descripción.* La aplicación más institucional y sistemática –menos sujeta a la reacción del corto plazo– de técnicas de focalización requiere claridad sobre los comportamientos criminales priorizados. La insuficiencia de los mecanismos de priorización actuales se manifiesta en una aplicación excepcional de la priorización a ciertos tipos de fenómenos o casos, y a la vez, en una escasa reflexión sobre lo que debe priorizarse dentro de lo que ya es grave. En esta línea de acción proponemos un esquema inicial de lo que debe ser priorizado.

25. *Superación de inercias de estrategias de coacción y selección de blancos.* En el diagnóstico inicial y el documento de política criminal advertimos sobre la herencia persistente de las políticas de defensa y antinarcóticos, que contribuyen a la precariedad de la estrategia de política criminal en lo local. Una manera como este problema se materializa es en la selección de blancos de coacción o persecución, que son identificados mayoritariamente por la Fuerza Pública. Pero, dado que los objetivos de política criminal deben ser dirigidos de acuerdo a finalidades de gestión del conflicto y protección de la ciudadanía, en la selección de blancos deben participar y eventualmente liderar la FGN y las autoridades gubernamentales y locales. La focalización de la represión en unos fenómenos delictivos frente a otros es una decisión de contenido político y político criminal. Las autoridades a cargo de estas lógicas deben ser corresponsables de dichas decisiones. Los niveles y espacios para estas decisiones son explorados en más detalle en la sección sobre cohesión de la política criminal.

26. *Razones para la selección de blancos.* La selección de fenómenos, y en últimas de blancos de represión de acuerdo con los criterios ofrecidos en este capítulo, no sólo responde a las necesidades inmediatas de judicialización penal. Entre otras, pueden ser insumo para (i) la investigación adicional y profundizada, (ii) la ejecución de acciones de disrupción, (iii) la construcción de casos complejos para una futura judicialización, o también (iv) la captura y judicialización de algunas personas particulares.

27. *Fenómenos priorizados.* De acuerdo con los objetivos de la política planteados, proponemos tres fenómenos criminales a priorizar. Para cada uno, los párrafos subsiguientes ofrecen una explicación más concreta de cómo debe focalizarse.

- i. La violencia, no sólo entendida como el homicidio, sino como un fenómeno más amplio de coerción a la población civil.
- ii. El desafío al Estado, en términos de comportamientos que abiertamente resisten o confrontan la gobernabilidad y la ejecución de la función pública. Incluye los actos de

captura de las autoridades por parte de grupos ilegales y las violaciones a derechos humanos por parte de la Fuerza Pública.

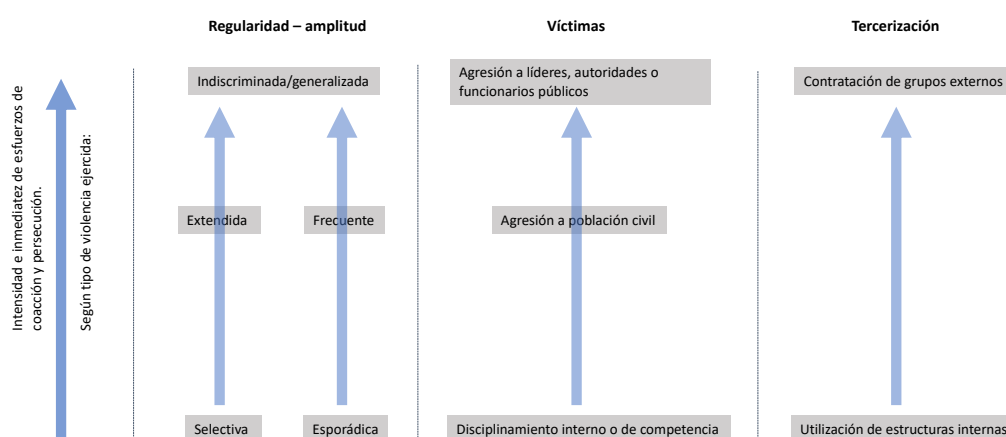
- iii. Los daños ambientales. Aunque nuestras investigaciones no han profundizado en estos daños y su persecución penal, éstos afectan el patrimonio de largo plazo más importante del país, y a la vez son intensivos e irreversibles al largo plazo. Esperamos analizar mejor este tipo de priorización en el futuro.

Pautas para la priorización de la violencia

- 28. *Descripción.* El objetivo de minimizar la violencia no implica simplemente la focalización de esfuerzos en quien es más violento. La disuasión estratégica de la violencia tiene dos retos adicionales: adoptar una estrategia analítica que enlace múltiples noticias criminales y varios tipos penales, y distinguir entre diferencias relevantes para la priorización reforzada –priorizar dentro de lo priorizado–.
- 29. *Conocimiento y reacción a patrones de violencia.* La focalización estratégica depende de una comprensión suficiente de los fenómenos de violencia. Se trata de pasar de la investigación exitosa de algunos casos de violencia –como sucede con los relativamente elevados (aunque todavía insuficientes) niveles de tasas de esclarecimiento de homicidios contra líderes–, a construir investigaciones complejas sobre patrones de violencia. Dichos patrones incluyen múltiples noticias criminales de homicidio, pero de forma importante, repertorios de violencia consistentes en una combinación de comportamientos mediante los cuales los grupos acosan a la población y ejercen control sobre ella. Dicho patrón combina delitos de amenaza, extorsión, constreñimiento y desplazamiento forzado. Asociar los homicidios a sus motivaciones permite relacionarlos con un plan criminal, lo cual es fundamental para poder identificar y atribuir responsabilidades a autores no materiales y determinadores.

Diagrama 2. Focalización de recursos para violencia de crimen organizado. Casos o grupos ilegales

Aplica para repertorios de homicidio, y de agresión a través amenazas, extorsión, reclutamiento o constreñimiento



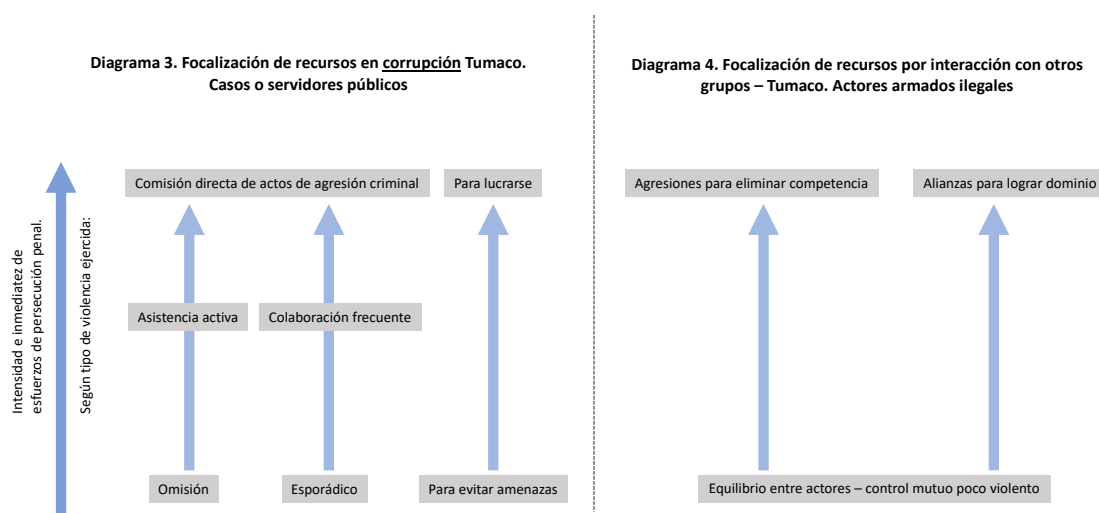
- 30. *Priorización entre diferentes violencias.* Es inevitable priorizar incluso dentro de lo que ya es grave. Así, aunque los homicidios en general deban concentrar más recursos de las autoridades, algunos fenómenos de violencia homicida necesitan de una priorización

reforzada. Algunos criterios para priorizar entre distintos comportamientos violentos incluyen (i) el tipo de víctimas –priorizando los patrones de violencia en contra de líderes sociales o funcionarios públicos por ejemplo–, (ii) su visibilidad y sevicia, (iii) su nivel de indiscriminación, generalidad y gratuidad, y (iv) el grado de tercerización, o ausencia de control directo, que los grupos ejercen sobre quienes ejecutan la violencia. El diagrama 2 resume la forma como estos criterios pueden afectar las decisiones de priorizar dentro de la violencia ya priorizada.

Pautas para la priorización de actos de desafío al Estado y corrupción

31. *Importancia de esta priorización.* La legitimidad y gobernanza del Estado y la protección de liderazgos de autoridades civiles y étnicas, son fines fundamentales de la política criminal en contra del crimen organizado. La centralidad actual de estos aspectos proviene de un deterioro de la capacidad del Estado de gobernar y gestionar de forma mínimamente adecuada los conflictos entre ciudadanos. Los informes de este proyecto muestran una grave ausencia de credibilidad de las autoridades públicas en la forma como responden a la criminalidad. Muchos delitos graves –homicidios, desapariciones, amenazas, extorsiones, desplazamientos– no se denuncian, y la percepción mayoritaria que detectamos es que las instituciones públicas, o son indiferentes ante la criminalidad o están cooptadas por los grupos ilegales. Si bien es imposible aproximarse a todos los casos desde la investigación penal, sí deben ser abordadas aquellas situaciones de mayor impacto.
32. *Minimizar la cooptación de servidores públicos.* Es necesario priorizar los casos de corrupción de funcionarios públicos y miembros de la fuerza pública, así como los repertorios de agresión y amenaza en contra de dichas personas. Esto requiere de una estrategia analítica de identificación de casos más graves y representativos, y la focalización intensiva de recursos investigativos en esos pocos casos.
33. *Criterios de priorización para la focalización de recursos contra la corrupción.* Los criterios de priorización para la identificación de casos más graves y representativos incluyen algunos obvios, como la existencia de un patrón, la jerarquía del sospechoso, y el impacto en las finanzas públicas. Otro criterio menos obvio pero igual de relevante es la naturaleza del acto. Los actos que generan mayor ofensa y detrimento de la integridad de la función pública merecen más esfuerzo de la persecución. Este criterio es relevante sobre todo en regiones en las que los funcionarios están sometidos a presiones intensas de colaborar con los mercados ilegales. Como ejemplo, un funcionario que por no ser agredido ignora el funcionamiento de un mercado ilegal merece un grado de priorización menor a uno que, en contraprestación a dinero presta activamente los servicios del Estado para la promoción o protección de dicho mercado. De la misma manera, el caso de un funcionario que omite sus funciones tiene menos prioridad que el que lidera una organización criminal desde una función pública.
34. *Defensa a iniciativas en contra del crimen organizado.* Dentro de los fenómenos descritos, un criterio primordial a tener en cuenta emana del amparo a la misma política de lucha contra el crimen organizado. Esto incluye primordialmente las agresiones a funcionarios o líderes sociales que colaboran con dichas iniciativas, además de los intentos de captura de dichos esfuerzos. Además, en nuestra investigación encontramos que múltiples amenazas en contra de funcionarios públicos de nivel municipal no son priorizadas. La ejecución de la política pública pierde tracción y credibilidad si no se prioriza los intentos de obstaculizarla.

35. *Limite al poder de grupos armados.* La coexistencia rival de varios grupos ilegales en el territorio permite que entre ellas se vigilen y mantengan un poder limitado, que ninguna pueda ejercer un dominio sobre el negocio, el territorio o la población, y en últimas, que ninguna crezca tanto como para poder desafiar de manera abierta y sostenida al Estado. Es necesario entonces priorizar, de una parte, los actos de violencia entre grupos que busquen el exterminio de otro grupo –en vez de las confrontaciones tácticas y eventuales entre grupos–; y de otra, los delitos de concierto para delinquir que surjan de posibles alianzas entre organizaciones que le otorguen un poder desproporcional e incontrolado a alguna estructura. Para este objetivo sugerimos enfocar la estrategia de coacción y persecución en las alianzas entre grupos y personas que tengan el potencial de convertirse en una mayor amenaza en el territorio –que tengan el interés de monopolizar las economías o las finanzas criminales–. Las pautas de priorización en contra de la corrupción y el poder excesivo de grupos está sintetizada en los diagramas 3 y 4.



36. *Investigación priorizada de afectaciones de derechos por integrantes de la Fuerza Pública.* Otro escenario de afectación de la confianza en las instituciones es el de violaciones a derechos constitucionales por parte de la Fuerza Pública. Este requiere de investigaciones priorizadas en todos los casos, que lleven a resultados concretos y que sean ampliamente difundidos. Ello es fundamental para mantener la legitimidad del Estado, de modo que sea claro que los abusos de autoridad no responden a posiciones institucionales. Como se explicó en el análisis regional, las afectaciones de derechos atribuidas a la Fuerza Pública han involucrado incluso violaciones a la vida de las personas, sin que haya un registro claro de estos casos y mucho menos una respuesta estatal adecuada en las investigación de estas conductas. Por lo tanto, la Fiscalía debe reclamar espacios de autonomía en la fijación de objetivos de política criminal, priorización, y construcción de casos para perseguir penalmente estos crímenes. Por ejemplo, es necesario investigar a profundidad las lesiones violentas ocurridas en el marco de operaciones de erradicación forzada, las denuncias públicas de sociedad civil sobre presuntas afectaciones al derecho de protesta y otras persecuciones a miembros de organizaciones de sociedad civil sindicados como miembros de grupos ilegales. A su vez, la priorización autónoma

de estos casos requiere, entre otras, de (i) la apertura de noticias criminales en los casos de sospecha de violencia ilegal cometida por miembros de las fuerzas; (ii) en lo posible, la realización de diligencias inmediatas o urgentes por parte de miembros del CTI; (iii) la firmeza de la Fiscalía frente a eventuales intentos de Justicia Penal Militar de asumir dichos casos, y (iv) la priorización de recursos de la Fiscalía en estas investigaciones, ya sea para su archivo en caso en que no haya un delito, o para el ejercicio de la acción penal en caso en que sí lo haya.

Priorización de finanzas criminales

37. *Las finanzas criminales como instrumento preeminente de represión.* En los documentos estratégicos de este proyecto describimos cómo, a pesar de su mención repetida en las narrativas y los planes de lucha contra el crimen organizado, la investigación de las finanzas criminales sigue siendo precaria, sobre todo respecto de las economías ilegales en lo local. La iniciativa investigativa y las capacidades de comprensión de los flujos financieros y sus responsables son bajas. La mayoría de recursos –que hoy en día son cuantiosos– se dirigen a responder pasivamente por una carga de casos generados a partir de resultados operativos de poca relevancia estratégica. Por esta razón, las finanzas criminales deben priorizarse en un primer nivel, que es el de hacer de ellas, efectivamente, un instrumento central de la comprensión de las economías ilegales, y un insumo esencial de las decisiones y alternativas de represión. En vez de responder a decisiones de otros equipos de lucha contra las organizaciones criminales o el narcotráfico, la lógica de las finanzas criminales debe liderar la primera línea de iniciativa de investigación, coacción y judicialización. Dicha información debe alimentar las decisiones estratégico-operativas en contra de los mercados ilegales.

La investigación de finanzas criminales debe ser el instrumento preeminente de la represión de las economías ilegales.

38. *Priorización dentro de la represión de finanzas criminales. Investigación extensiva vs. judicialización focalizada.* Incluso si la investigación de finanzas criminales se convierte en una prioridad, es necesario asignar los recursos escasos de investigación y coacción a aquello en que éstos pueden generar más impacto. De acuerdo con nuestros documentos estratégicos, una técnica de priorización es la investigación extensiva, simultánea a la judicialización focalizada. La investigación de finanzas debe ser amplia pues dicha información permite conocer las estructuras y economías, tener mejores técnicas de predicción, y tomar mejores decisiones de prevención y represión. Pero la judicialización debe estar dirigida sólo a objetivos de alto impacto, por ejemplo al perseguir objetivos de colaboración con la justicia que producen un impacto incapacitador de organización, o que buscan la sanción penal de máximos responsables, propietarios encubiertos o de quienes más se benefician. En todo caso, los esfuerzos de judicialización deben evitar afectar a la comunidad en el territorio y a las personas vulnerables económicamente.

Dificultades de la priorización: tensión entre objetivos y problemas de distinción

39. *Explicación.* La materialización de una priorización real no es fácil. Es dolorosa, pues la asignación de recursos suficientes a lo priorizado implica obligatoriamente darle menor importancia a delitos en todo caso producen afectaciones serias. Pero además, porque es compleja al menos en dos sentidos: de una parte, no es lineal y coherente, pues los objetivos de represión pueden entrar en tensión. Y de otra, pues necesita de un nivel de conocimiento

de la criminalidad que es difícil de lograr. En los siguientes párrafos abordamos estas dificultades.

40. *Ponderación flexible de criterios de priorización.* Las categorías analizadas en los capítulos anteriores son ilustrativas, pues es claro que las diferencias en la realidad son graduales y sutiles. Nuestros esquemas ayudan a mostrar las diferentes situaciones que ameritan emplear mayores esfuerzos de represión respecto del crimen organizado en el territorio. Ahora, un reto central es que entre estos criterios de ponderación puede haber tensiones. Por ejemplo, permitir que un grupo tenga un control monopólico del territorio puede disminuir la violencia pero crear un costo inaceptable de desafío a la legalidad. Por ende, un reto de la priorización sistemática es ponderar entre objetivos de focalización en las decisiones de selección de blancos. En todo caso, una asignación estratégica de los recursos requiere que dicha priorización capture de forma adecuada las distintas particularidades que deben repercutir en una asignación adicional de recursos, y a la vez, ser suficientemente flexibles para adaptarse correctamente a las diferentes realidades del territorio. En todo caso, la existencia de tensiones en los objetivos de priorización no implica que la política criminal sea incoherente. Al revés, reconocer e incorporar estas posibles contradicciones a las decisiones de política criminal es necesario para tramitar de forma adecuada distintos objetivos de política criminal.
41. *Dificultades de distinción.* Por último, un obstáculo para la selección estratégica de blancos de coacción y persecución es la poca información que tienen las autoridades sobre las diferencias entre grupos ilegales, o los roles de sus integrantes y las distinciones entre ellos. Consideramos que para este problema hay dos respuestas: en primer lugar, como lo argumenta el documento de homicidios, la disuasión estratégica tiene sentido incluso cuando en un primer momento el comportamiento entre grupos o personas es indiferenciable, siempre y cuando la señal pública de dicha disuasión sea suficientemente clara. Segundo, es necesario superar las falencias de investigación e inteligencia de las autoridades de persecución penal, que permiten sólo apreciaciones generales y a veces erradas sobre el comportamiento de los diferentes grupos y actores en lo local. Sobre estos retos nos referimos en la última línea de acción.

Reconocer la tensión entre criterios de priorización es necesario para una política criminal coherente, capaz tramitar diferentes objetivos de represión.

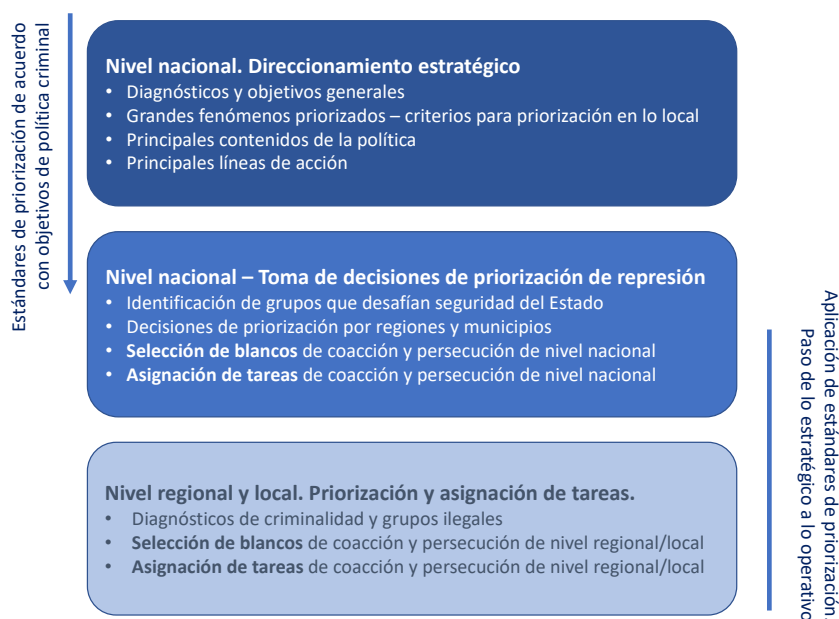
Mayor cohesión de la estrategia y su implementación

42. *Descripción.* La respuesta al crimen organizado y en particular las decisiones sobre focalización de recursos deben ser tomadas como sistema. Ello implica superar la fragmentación en la formulación de la estrategia general y en la toma de decisiones estratégico-operativas a diferentes niveles geográficos. En las investigaciones para este proyecto encontramos que existen multiplicidades de planes desde el nivel nacional hasta el regional y local que desarrollan ideas desde el plano retórico, y que sobreponen objetivos e iniciativas de lucha contra el crimen organizado. No se trata solamente de que las narrativas de los planes no se manifiesta en planes de acción concretos. De manera fundamental, la superabundancia y parcelación de planes provoca la pérdida del poder de la estrategia. Esta dispersión de planes es hasta cierto punto inevitable, dada la autonomía con que cuentan algunas autoridades como la Fiscalía, las gobernaciones o alcaldías. Pero la fragmentación es mitigable si (i) existen niveles y espacios claros de toma de diferentes tipos de decisión, (ii) de acuerdo con unos

postulados generales unificados de la política, y en que (iii) sean claros las eventuales diferencias entre autoridades independientes.

43. *Falencias en la selección de blancos.* Como describimos en párrafos anteriores, salvo excepciones los objetivos y blancos de represión son definidos en espacios de inteligencia de las fuerzas militares y de policía, sin participación efectiva de Fiscalía, el resto del Gobierno o las autoridades locales. Para superar esto, y con el fin de que la represión del crimen organizado tenga carácter autónomo, la política criminal debe ser pensada desde esferas civiles, bajo objetivos de seguridad ciudadana y de persecución penal. Esto no significa que es necesario ignorar las prioridades y lógicas de la fuerza pública. Ni tampoco, que los civiles se inmiscuyan en asuntos operacionales respecto de los que no tienen experticia. Pero sí significa que las decisiones de estrategia, o que entrelazan la estrategia y la operación, deben surgir de espacios en que participan activamente la Fiscalía como responsable de la acción penal y la policía judicial, además de diversas entidades gubernamentales y locales responsables de la seguridad y el orden en sus territorios.
44. *Cohesión y claridad de la disuasión.* De nuestro trabajo de campo, y de la literatura empírica sobre criminalidad en América Latina, concluimos que las estrategias de coacción sin cohesión pueden tener resultados irrelevantes, o incluso aumentar la intensidad o la visibilidad de los daños del crimen organizado. La coherencia de la priorización es fundamental para enviar señales claras de disuasión. Más allá de que en lo operativo y táctico el comportamiento de las autoridades deba ser secreto –y hasta cierto punto, imprevisible–, en lo estratégico las señales de disuasión deben ser claras y previsible. Ello requiere de cohesión en los objetivos, en los lineamientos que nacen de dichos objetivos, y también en cómo dichos lineamientos se aplican para tomar decisiones concretas de coacción y persecución en el territorio. El diagrama 5 ilustra las diferencias de dichos niveles, desde lo nacional hasta lo local.

Diagrama 5. Niveles de tomas de decisión de priorización y algunos contenidos



45. *Gobernanza de la política criminal - Puntos de encuentro.* En un primer nivel, desde el Gobierno y la Fiscalía es necesario fijar criterios conjuntos de priorización, que efectivamente den

primacía a la disminución de daños y la persecución de finanzas descritos en este documento. Ya existen algunos espacios como el Consejo Nacional de Seguridad o el Consejo Superior de Política Criminal, desde los cuales es posible hacer esto. Más allá de planes que dan primacía a unos u otros delitos de manera discursiva, es necesario fijar parámetros concretos y líneas de acción conjuntas para superar la persecución indiscriminada de las organizaciones o los mercados ilegales.

46. *Modificación de indicadores de éxito.* Como indicamos en nuestras investigaciones, una razón principal de la persistencia de la represión indiscriminada es que los indicadores de éxito a los que responde la Fuerza Pública siguen dando primacía al volumen de capturas e incautaciones, o a la neutralización de líderes visibles. Por lo tanto, dentro de las líneas de acción que permean una política criminal cohesionada, debe estar la de cambiar dichos indicadores de éxito por resultados respecto de los fenómenos delictivos priorizados. Dichos indicadores deben aplicarse de forma sistemática a todas las autoridades de coacción y persecución, tanto a nivel nacional como en lo local. Tiene probablemente más impacto un número mucho menor de capturas y judicializaciones, siempre que estas respondan al cumplimiento de los objetivos de focalización descritos en la sección anterior, de acuerdo con estrategias de largo aliento.

La puesta en realidad de una focalización cohesionada de la represión depende de la participación de autoridades civiles en la selección de objetivos y asignación de tareas.

47. *Selección de objetivos.* Bajando al nivel de la aplicación de las líneas estratégicas, la selección de blancos debe estar guiada por los objetivos de priorización mencionados, y de acuerdo con las finalidades de selección referida en el parágrafo 26. Existen múltiples espacios que se pueden prestar para la toma de decisiones cohesionadas estratégico-operativas, como las múltiples fuerzas de tarea conjuntas, o a otros niveles, los consejos de seguridad de nivel departamental o municipal, o los comités territoriales de orden público. Lo importante es que en dichos espacios las autoridades civiles participen de manera activa, ofreciendo lineamientos, no sólo en la estrategia general, sino en la forma como ésta se vuelve una realidad en los objetivos de las operaciones.
48. *Asignación de tareas.* En el esquema que estamos describiendo, la asignación de tareas de represión cobra una relevancia estratégica central. Dicha asignación (el proceso de “*tasking*” en los sistemas anglosajones) no es un trámite formal: debe ser realizada por oficinas y equipos de nivel estratégico, que a partir de objetivos y lineamientos de priorización pre-establecidos, toman decisiones sobre recursos de investigación, coacción y judicialización limitados, y fijan y reparten las actividades a realizar por distintas autoridades. Estas decisiones juegan un papel de bisagra entre lo estratégico y lo operativo, de tal forma que los objetivos de focalización tengan respuesta concreta y se minimicen las actividades dedicadas a asuntos que no son consistentes con dichos objetivos.
49. *Cohesión de priorización de recursos de diferentes autoridades.* La priorización también depende de la necesidad de focalizar recursos por parte de múltiples autoridades a los mismos territorios y asuntos. La operación de la justicia penal no está subordinada solamente a la presencia de jueces o fiscales, sino también a la de asistentes judiciales, policías judiciales con recursos para hacer investigaciones técnicas, peritos, defensores públicos, y personal de medicina legal. Si no se garantiza la presencia simultánea de todas estas instituciones y

personas, la capacidad del Estado será insuficiente y se desaprovecharán los recursos de algunas autoridades que solas no pueden funcionar óptimamente. Adicionalmente, dicha cohesión también debe involucrar las prioridades estratégicas de entidades gubernamentales, como las UIAF, la DIAN, y algunas superintendencias entre otras. Los objetivos priorizados para la represión deben ser relativamente consistentes entre todas estas autoridades.

50. *Coordinación a diferentes niveles operativos.* Un tercer nivel de cohesión implica unos mínimos niveles de coordinación en la persecución penal. Dicha necesidad se refiere al menos a tres tipos de coordinación operativa.
- i. Entre direcciones nacionales de la misma Fiscalía. No es raro que las direcciones nacionales anti-narcóticos, contra organizaciones criminales tengan lógicas de persecución penal y objetivos distintos, entre ellas y en comparación de la Unidad especial de la misma FGN. Esto también puede suceder con diferentes direcciones seccionales de la FGN y comandancias de Policía.
 - ii. El segundo es entre lo local o regional, y nacional, que también pueden tener objetivos diferentes, no complementarios, y que el paso de información entre ambos niveles es escaso. El conocimiento de las direcciones seccionales debe nutrir y tomar preeminencia en la construcción de casos de acuerdo con los criterios mencionados. Las direcciones nacionales deben sólo mantener liderazgo en situaciones excepcionales que hacen imposible que el caso se maneje en lo local, o en los que es necesaria la construcción o coordinación para casos inter-regionales. En este nivel, las autoridades nacionales de investigación de finanzas criminales deben crear capacidades en lo local, de la mano con las direcciones seccionales y autoridades en el territorio, y mantener una operatividad regional y nacional.
 - iii. Un tercer nivel es el de diferentes direcciones seccionales de la Fiscalía y las comandancias departamentales. El crimen organizado tiene en ocasiones alcances regionales que van más allá de las fronteras entre direcciones seccionales. Por ende, los objetivos de persecución penal deben en ocasiones plantearse contando con la participación de varias cabezas de nivel departamental o seccional. Esto puede suceder, por ejemplo, con las regiones de bajo cauca antioqueño, Urabá y costa noroccidente, que pueden incluir hasta tres departamentos.
51. *Aprovechamiento de mecanismos existentes.* Varios de los documentos del proyecto describen buenas prácticas mediante las cuales se intenta resolver las necesidades de coordinación existentes. Estos incluyen la preeminencia que en ocasiones tiene la Unidad Especial de la Fiscalía para resolver algunos delitos de alto impacto en la región de acuerdo con estrategias que giran alrededor de las lógicas de criminalidad en cada lugar, o los diferentes esfuerzos de priorización regional que ha intentado implementar la Fiscalía. Al ya existir mecanismos de articulación de la persecución penal, falta entonces que estos sean más efectivos y que giren alrededor de una estrategia conjunta suficientemente robusta para lograr coherencia a lo largo de los diferentes niveles de represión.

Flexibilización y utilización estratégica de herramientas de derecho penal

52. *Explicación.* La focalización intensiva de la represión y la mejora en la investigación de finanzas criminales dependen también de una utilización más flexible y estratégica de las normas penales. Con esto, se quiere pasar de una lógica de preeminencia de resultados punitivos de

corto plazo, a una en la que la sanción penal se busca a mediano o largo plazo, respecto de grupos selectivos de blancos y sólo como parte de otras herramientas para el conocimiento del crimen organizado y las economías ilegales. Las diferentes acciones propuestas en esta sección buscan una mayor flexibilidad para la selección y la iniciativa de investigación penal, la judicialización táctica –en procesos de judicialización piramidal, por ejemplo–, para la afectación de grupos y personas priorizadas, la investigación exitosa de finanzas criminales y la construcción de casos complejos.

53. *Flexibilización de mecanismos de selección y priorización.* En el documento temático sobre política criminal describimos las diferentes alternativas para recalibrar la discrecionalidad sobre qué investigar y judicializar de forma estandarizada, supervisada y democrática. Un modelo que pretende investigar todos los delitos es ilusorio, crea falsas expectativas para las víctimas y promueve la priorización encubierta de lo fácil en menoscabo de lo grave. En relación con la política criminal, las autoridades deben contar con un mayor margen para descartar casos que no es de interés público judicializar y concentrar los esfuerzos en la minimización del daño descrita anteriormente. Las opciones que proponemos incluyen (i) reformar al artículo 250 de la Constitución para permitir una selección responsable, (ii) modificaciones legales que clarifiquen los estándares de archivo y flexibilicen la aplicación del principio de oportunidad y la suspensión a prueba, y (iii) directivas interpretativas que regulen la carga de argumentación en las decisiones de archivo. En todo caso, el mayor espacio para seleccionar o priorizar debe estar acompañado de opciones efectivas para manejar lo que no se investigará o judicializará, incluyendo opciones restitutivas para las víctimas y aproximaciones analíticas para abordar grupos de casos individuales.

Varios instrumentos normativos, desde el nivel constitucional hasta el administrativo, permiten focalizar más eficaz y estratégicamente la persecución penal.

54. *Alternatividad penal y ampliación de la justicia premial.* Estas iniciativas promueven la focalización de sanciones penales en menos casos y personas, y migra los esfuerzos de política criminal a repertorios distintos a los represivos. De una parte, los instrumentos de alternatividad penal permiten aplicar herramientas de estímulo distintas a las penales a los eslabones de las economías ilegales cuya judicialización tiene poco impacto en el control del crimen organizado y no afecta los mercados ilegales. Este es un elemento clave del acuerdo de paz que no ha sido desarrollado en instrumentos legales concretos. De otra parte, la ampliación de la justicia premial permite otorgar mayores beneficios penales a quienes colaboran con las autoridades cuando otorgan información útil de las organizaciones criminales o las economías ilegales. Este es un instrumento esencial, por ejemplo, para la investigación más efectiva de las finanzas criminales, que depende en parte del conocimiento de quienes actúan dentro de éstas. Los incentivos para colaborar otorgan insumos para la construcción de casos complejos, que como dijimos, permiten dirigir la represión a los puntos clave de los flujos de recursos económicos, a los propietarios encubiertos o a los mayores beneficiarios.

55. *Utilización estratégica y limitada del concierto para delinquir.* Como observamos en varios documentos de este proyecto, el delito de concierto para delinquir se aplica de forma profusa e indiscriminada en las judicializaciones por crimen organizado, incluso en casos en que las autoridades saben que el procesado es homicida y sin que se le endilgue este último delito que tiene penas más altas. Esto hace que la cárcel no distinga entre condenados por conductas

serias o irrelevantes, y se convierta en un mecanismo de reciclaje continuo de criminales en los grupos ilegales. Y es contrario a la idea de persecución focalizada, que asume que la mayoría de personas judicializadas deben ser incapacitadas por tiempos más extensos a unos pocos años. Por lo tanto, el concierto debe ser sólo aplicado cuando no hay más alternativas de judicialización de casos priorizados o cuando sirve un propósito estratégico claro para conseguir información valiosa sobre una estructura o las finanzas de un mercado ilegal.

56. *Orientaciones sobre construcción de casos complejos.* Relacionado con la dispersión en que las autoridades se aproximan a los casos individuales, los hechos de violencia se investigan y judicializan como si fueran delitos ordinarios e individuales, sin que se entiendan o judicialicen patrones más complejos. Y además de circunscribirse a hechos específicos, se investigan los autores materiales o directamente involucrados, normalmente sin remontar a los autores intelectuales o determinadores; y menos, a cómo se construyen y se aplican las decisiones de ejercer violencia, o a la lógica de dichas decisiones dentro del funcionamiento de las estructuras o de sus flujos financieros. En particular, en circunstancias que pueden tener las características de un conflicto armado no internacional, la persecución penal debería aplicar las categorías del derecho internacional humanitario para la protección de civiles y la judicialización de crímenes de guerra y delitos de lesa humanidad. En dichos contextos es aún más necesario pasar de una aproximación individual de los casos conforme a la justicia penal ordinaria, a una de análisis de la sistematicidad de las violaciones en contra de la población civil con base en el derecho penal internacional. Ello debe prestarse además para dar orientaciones claras sobre las teorías de imputación a aplicar en diferentes tipos de caso, dependiendo del papel de liderazgo y control que cumplen las personas responsables.

Fortalecimiento de la investigación penal y de la inteligencia

57. *Necesidad de mejoras de investigación.* Para la priorización reforzada de algunos fenómenos criminales es esencial mejorar la calidad de la investigación penal y la inteligencia. No solamente para conseguir evidencia utilizable en juicio para los casos que se decida judicializar; pero, igual de importante, para conseguir legalmente información sobre grupos ilegales y finanzas criminales, que permita tomar decisiones de represión más focalizadas y de mayor impacto. Las decisiones adecuadas sobre qué blancos priorizar, y las acciones de disrupción o persecución penal, dependen de tener suficiente información sobre las diferencias de comportamiento de los grupos, las distinciones entre sus miembros, y sobre la manera concreta como funcionan las economías ilegales y sus finanzas. Para las autoridades de investigación e inteligencia, dicho nivel de concreción es hoy en día excepcional, a pesar que en algunos territorios el flujo de estos datos suele ser relativamente fácil de recabar.
58. *Mejoras (insuficientes) en homicidio y falencias para otros fenómenos.* El documento temático sobre homicidio ilustra las mejoras que en Colombia ha habido en la investigación penal de la violencia, y el consecuente aumento de las proporciones de casos por dicho delito que son imputados –sin que el porcentaje de condenas para casos en juicio haya disminuido–. Esta es una muestra de éxito moderado para un delito priorizado, en que el cuello de botella es claramente la investigación. Pero también ilustra los límites de dicho éxito, pues los niveles de esclarecimiento de homicidio siguen siendo comparativamente insuficientes. Ampliando el problema, los fenómenos delictivos priorizados diferentes al homicidio siguen teniendo un grado alto de precariedad. Esto es así para las afectaciones delictivas al medio ambiente, las

finanzas criminales, o de forma relacionada, los delitos de corrupción y captura del Estado por parte de grupos ilegales.

59. *Puntos centrales de mejora.* El diagrama 6 recoge las principales diferencias para una investigación más estratégica y analítica. A pesar de algunas mejoras importantes, sobre todo con la creación en la Fiscalía de varias unidades de análisis criminal, o la utilización extensiva de interceptaciones del espectro electromagnético, la investigación penal sigue siendo reactiva y dependiendo del caso a caso. La mejor habilidad para obtener información legal y contrastable se manifiesta principalmente en los siguientes tres aspectos:

- i. *Iniciativa investigativa.* La mayor iniciativa depende de que las acciones de investigación contengan un mayor nivel de liderazgo proactivo. Lo cual debe suceder al menos en tres niveles. Primero, en un nivel estratégico que permita emprender líneas de investigación en conjuntos de casos, incluso de diferentes delitos, que no dependa de la reacción pasiva a las noticias criminales individuales que entran al sistema penal. En un segundo nivel operacional, la iniciativa investigativa en los casos concretos depende de que los equipos investigativos estén liderados por personas que empujan la pesquisa con curiosidad y juicio metodológico. Tercero, en un nivel gerencial, es necesario que los recursos de investigación sean gestionados de acuerdo con razonamientos gerenciales prácticos sobre su escasez y las necesidades situacionales del lugar y el momento. Esto, en comparación de criterios formales, que pretenden que todos los casos o todos los momentos son iguales.
- ii. *Análisis criminal.* La mayor investigación analítica consiste en poder encontrar patrones entre casos, y en algunas circunstancias, complementar la información inicial del expediente con análisis más amplios sobre el contexto criminal. Esto implica poder asociar noticias criminales de delitos individuales en iniciativas investigativas más complejas. Lo cual incluye la agrupación de casos por comportamientos delictivos diferentes, otorga información de fenómenos o situaciones criminales complejas. Esto es crucial para responder al funcionamiento multidimensional y cambiante de redes y organizaciones criminales, así como al carácter no aislado y sistemático de los patrones de criminalidad que azotan diferentes regiones del país.
- iii. *Utilización de técnicas forenses.* De manera relacionada, la utilización de formas de prueba técnica es crucial. Esto incluye un mejoramiento en la recolección y el manejo de pruebas físicas, incluyendo la balística y la valoración medico-legal; pero también consiste en el análisis contable, actuarial, documental, y de bases de datos, todos esenciales para aumentar las capacidades de investigación de las finanzas criminales. Por último, la aplicación de técnicas de investigación de ciencias sociales, claro está dentro de las exigencias probatorias del procedimiento penal, son necesarias para la comprensión de las dinámicas entre grupos, de economías ilegales y flujos financieros.

Diagrama 6. Diferencias principales para la mejora en investigación en territorio

Investigación poco estratégica, reactiva y gota a gota	Iniciativa investigativa proactiva y analítica
Mayoría de investigaciones sólo para la judicialización	Investigación e inteligencia extensas para conocer estructuras y finanzas criminales, seleccionar objetivos y focalizar represión
Depende de noticias criminales que llegan	Iniciativa de creación de noticias criminales de acuerdo a asuntos priorizados y blancos seleccionados
Mayoría de pesquisas caso a caso	Concentración de recursos en estudio de patrones en casos complejos con múltiples hechos delictivos.
Investigación desagregada por delitos	Integración de diversos tipos penales, para comprensión de patrones de violencia, finanzas criminales, daños ambientales o corrupción
Separación entre disciplinas de investigación	Equipos integrados con fiscales, investigadores, forenses, analistas.
Liderazgos fragmentados en varias etapas de los casos	Liderazgo estable y de largo alcance durante los casos
Jefaturas formales y administrativas de unidades de investigación	Gerencia estratégica de unidades y asignación diferenciada de tareas dependiendo de priorización

60. *Investigación más amplia de la violencia.* Como aplicación de los puntos de mejora descritos a la violencia, es necesario que la priorización de la violencia esté basada en investigaciones más amplias, que integren los homicidios con otros patrones de violencia de acoso, amenaza, extorsión, y constreñimiento de la población civil. Esto implica continuar el fortalecimiento del conocimiento investigativo de la violencia letal y no letal emprendido bajo el liderazgo de la Unidad Especial de Investigación, que ha profundizado su conocimiento el comportamiento de la violencia en algunas regiones.
61. *Mejoras en las técnicas de recolección y contrastación de inteligencia.* Un obstáculo importante para realizar investigaciones complejas como las descritas es la dependencia en instrumentos limitados de recolección de inteligencia, que además no cuentan con mecanismos robustos de escrutinio y contrastación. Salvo unas pocas iniciativas investigativas propias de la FGN, la información sobre estructuras ilegales y sus dinámicas depende de recursos de inteligencia limitados de la Fuerza Pública, que tienen una cercanía estrecha con sus fuentes y que generalmente aportan información parcial o sesgada. Además, dicha información, o la de la propia Fiscalía cuando la tiene, no se somete a mecanismos de contrastación, filtro y análisis estructurados y sistemáticos, que valoren qué tan fidedigna, certera y relevante es para la toma de decisiones de coacción o persecución penal.
62. *Amplitud de opciones de investigación de finanzas.* El objetivo de la investigación de finanzas criminales es comprender bien las especificidades de las economías criminales y por lo tanto es más comprensivo que el simple análisis de movimientos financieros. Su investigación necesita de una multiplicidad de métodos investigativos que empiezan tanto en el terreno como en los eslabones medios y altos del negocio, que son bidireccionales de abajo a arriba y de arriba a abajo, que no dependen solamente de los análisis de flujos formales y bancarios, y que por ende van más allá de la técnica convencional de “seguir el dinero” (follow the money).
63. *Investigación de finanzas criminales.* Para la investigación de las finanzas criminales, es necesario desarrollar líneas de investigación de mediano y largo plazo, que abarquen los flujos de dinero y capitales, tanto en los territorios pequeños como en las ciudades. Algunas posibles líneas de acción incluyen (i) un monitoreo amplio y extensivo de movimientos de los sistemas

financiero y de giros, en búsqueda de flujos y patrones atípicos; (ii) un examen sistemático y frecuente de los reportes de operaciones sospechosas e informes de inteligencia financiera; (iii) la dedicación de investigadores en terreno tomando información e inteligencia sobre los intercambios, usos y destinos del dinero, y (iv) el análisis en las noticias criminales que ya se crean, así éstas se produzcan actualmente por casos de flagrancia de poca iniciativa investigativa, pero que pueden arrojar patrones de dinámicas financieras interesantes.

64. *Acciones de mejora concretas.* Para lograr el fortalecimiento descrito en los párrafos anteriores, proponemos una serie de acciones concretas que incluyen las siguientes:

- i. La *asignación desproporcional de recursos de investigación y análisis*, pues la priorización reforzada de la represión necesita de una concentración muy intensiva de recursos en los fenómenos seleccionados. Dicha asignación debe ser monitoreada para garantizar que los recursos son suficientes para lograr los objetivos de focalización estratégica. Esto significa, no solamente reorientar los esfuerzos de investigación en violencia, retos al Estado, delitos ambientales y finanzas criminales, sino repensar la localización funcional del personal, para pasar su atención del centro al territorio.
- ii. La *reorganización de grupos y tareas*, para superar las barreras de jerarquías independientes y asignación de tareas desagregadas. Los equipos de investigación de fenómenos priorizados deben contar con recursos multidisciplinarios, tener liderazgos estables, y objetivos investigativos de mediano y largo plazo. En esto, es posible construir sobre la evidencia empírica que ya existe sobre el impacto de dichos grupos en la efectividad de la investigación y la judicialización.
- iii. La *estandarización diferenciada y flexible* de la investigación, que dé claridad sobre cuáles son las tareas necesarias y sus secuencias para las investigaciones de fenómenos priorizados, pero que sea ejecutable en diferentes contextos y grados de aplicabilidad.
- iv. A largo plazo, y en relación con la mejora del talento humano, son necesarios un *perfilamiento y una formación mínimos de los funcionarios de policía judicial*, específicamente para necesidades de investigación especializada, un fortalecimiento de la profesionalización y estructura en la carrera de dichos funcionarios, así como evaluaciones de calidad sobre los resultados sustanciales de su trabajo.
- v. Desde la gestión cotidiana, la superación de problemas logísticos y barreras administrativas permanentes para la investigación de fenómenos priorizados, puede superarse a través de la *figura de los gerentes para algunos fenómenos priorizados* en las ciudades y municipios en las que el volumen de casos lo justifique.

Limitación de la represión en un amplio repertorio de política criminal

65. *Explicación.* Los objetivos y las líneas de acción descritas hasta acá tienen también el impacto de delimitar de forma más estricta la aplicación de técnicas de coacción y persecución penal en el territorio, en contrapartida de múltiples herramientas que no son represivas, y que tienen el potencial de beneficiar a la población sin confrontarla. Esto es fundamental para lograr una mayor prevención de la criminalidad, una mejor

Focalizar la represión implica limitarla solo a lo que tiene un alto impacto y a la vez abre espacio para una aplicación de mecanismos no confrontacionales de política criminal.

gestión de los conflictos, y de forma central, incrementar la legitimidad del Estado en materia de lucha contra la ilegalidad. En últimas, la capacidad de adaptación y mutación de las estructuras, además de la multiplicidad de espacios grises y fluidos entre comportamientos legales e ilegales en el territorio, obligan a que la estrategia contenga un repertorio robusto de protección a la ciudadanía, y no de castigo y sanción de una criminalidad que es relativamente normal en algunos lugares.

66. *Planes “integrales” como factor de persistencia de la represión.* Como describimos en los documentos de diagnóstico inicial, el análisis regional y persecución de finanzas criminales, el Estado desde hace años tiene consciencia de la necesidad de formulación de planes en contra del crimen organizado, en que teóricamente la represión debe complementarse con iniciativas de consolidación, de prevención, y económicas y sociales entre otras. Sin embargo, hay dos problemas con esta utilización retórica de la “integralidad” en las respuestas del Estado.
- i. La insuficiencia de focalización de acciones de coacción y persecución penal impide que la represión deje de tener preeminencia en los territorios. Los esfuerzos tangibles de lucha contra el crimen organizado son casi sin excepción los de la fuerza indiscriminada.
 - ii. La integralidad es también entendida como una ausencia de focalización. Es decir, como una autorización para aplicar todas las herramientas que sea posible, en la medida en que se pueda. La falta de cohesión entre estrategias hace que las autoridades sólo hagan lo que tienen más a la mano hacer, que consiste casi siempre en la represión. La formulación y aplicación efectiva de iniciativas concretas de prevención y desarrollo en cada territorio deben ser parte preponderante y fundamental de la estrategia. No sólo un capítulo adicional a las estrategias de represión.
67. *Componentes de prevención y desarrollo.* Esta ruta no profundiza en los múltiples esquemas de prevención y de desarrollo local que pueden ser parte de un repertorio no coercitivo de política criminal. En resumen, las principales iniciativas identificadas durante las investigaciones de nuestro proyecto incluyen:
- i. *Intervenciones en salud*, sobre todo en la forma cómo se responde a las lesiones urgentes en los municipios violentos, con el fin disminuir la proporción de éstas que culminan en la muerte de la víctima.
 - ii. *Intervenciones de prevención de violencia en comunidad y educación.* Varias de estas iniciativas en grupos o áreas de mayor riesgo, ya cuentan con evidencia empírica en algunas ciudades del país, y pueden ser replicadas en otras zonas con altos niveles de violencia juvenil.
 - iii. *Promoción económica y eliminación de obstáculos para mercados legales.* Continuación e intensificación de la promoción de alternativas económicas viables en zonas de alta dependencia en las economías criminales. Un punto nuevo en el cual es necesario concentrarse es el de analizar y eliminar los costos impuestos a las economías legales por las mismas estrategias de disrupción e interdicción del narcotráfico. Según lo que observamos, medidas de poco impacto en los mercados ilegales parecen generar dificultades e incrementar los costos de las iniciativas legales de agricultura y comercio.
 - iv. De manera fundamental, apostar por un mayor ritmo de implementación de los mecanismos creados por el acuerdo de paz para las zonas PDET. Esto incluye por ejemplo

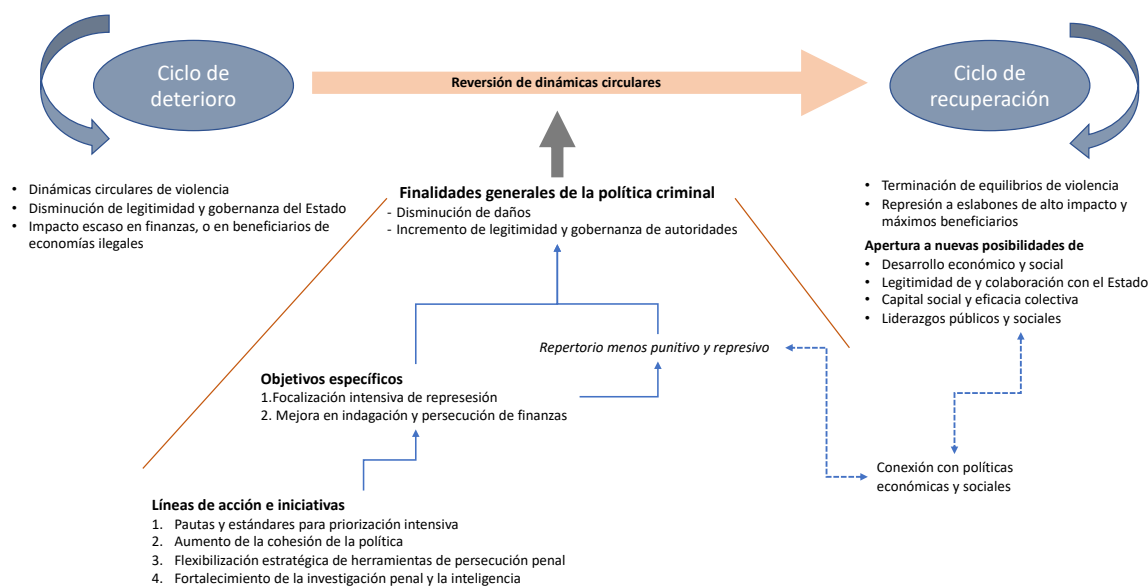
superar el gran nivel de incumplimiento del programa para la sustitución de cultivos PNIS y los esfuerzos de titulación de tierras en zonas de riesgo.

68. *Continuar con el fortalecimiento de la gestión de conflictos.* Uno de los aspectos en los que el Estado tiene menores niveles de legitimidad en los territorios es en su capacidad de gestionar la conflictividad social, incluso no relacionada con el crimen organizado. A pesar de la asignación de más recursos de Fiscalía y Judicatura en años recientes, es necesario seguir robusteciendo las capacidades de respuesta a las necesidades jurídicas de la población, al menos a partir de (i) el fortalecimiento de instancias administrativas como las inspecciones de policía, (ii) la implementación de soluciones para poblaciones rurales, como servicios de justicia itinerantes, o casas de justicia móviles frecuentes e integrales –es decir, que no solo reciban solicitudes sino que también las resuelvan en el territorio y no en las sedes urbanas–, y (iii) el respaldo institucional a mecanismos de resolución de conflictos de las mismas comunidades, acordes con sus usos y costumbres.

Conclusiones. Ruta para revertir el ciclo de deterioro

69. *Resumen de la ruta.* El diagrama 7 muestra la concatenación entre líneas de acción, objetivos específicos y finalidades de la política criminal. A partir de los hallazgos para este proyecto, las secciones anteriores plantean cómo los objetivos de focalización en la represión en la minimización del daño y la mejora en la persecución de las finanzas pueden conseguirse a partir de cuatro líneas de acción consistentes en (i) la priorización intensiva, (ii) la mayor cohesión de la política, (iii) la flexibilidad y uso estratégico de las herramientas de sanción penal y (iv) la mejora en la investigación penal. A su turno, desarrollamos cómo dichos objetivos específicos llevan a cumplir las finalidades de política criminal de disminuir el daño del crimen organizado e incrementar la legitimidad y gobernanza del Estado.
70. *De un ciclo de deterioro a uno de recuperación.* Al cumplir con las finalidades mencionadas en los territorios azotados por el crimen organizado, es posible pasar de una dinámica de deterioro, con equilibrios de violencia exacerbada y acciones gubernamentales que merman la legitimidad del Estado, a una dinámica de recuperación, con una disminución de los círculos de violencia, una mayor credibilidad de las políticas públicas y un impacto en las finanzas criminales que permita golpear a los propietarios encubiertos, los mayores beneficiarios, y las personas con más grados de responsabilidad. En últimas, dicha recuperación puede abrir las regiones a nuevas posibilidades de desarrollo económico y social, y a contextos de mayor capital social y eficacia colectiva.

Diagrama 7. Ruta de cambio de la política criminal en contra del crimen organizado



71. *Efectos de la mayor y mejor focalización.* Un elemento central de esta ruta consiste en que la mayor y mejor concentración de la coacción y la persecución penal, tanto en la disminución de daños como en la investigación reforzada de finanzas criminales, tiene dos efectos: primero, aumenta el impacto de la represión, al aplicar herramientas de disuasión estratégica y al afectar con mejor puntería las economías criminales y sus beneficiarios. Segundo, la concentración de la represión estrecha el conjunto de objetivos de coacción y persecución penal, lo que a su turno amplía las posibilidades de aplicación efectiva de instrumentos no punitivos, aumenta la legitimidad del Estado y crea mayores espacios de conexión con políticas de desarrollo económico y social en las regiones y municipios. La creación de un círculo virtuoso de recuperación depende de esta variedad de efectos de nuestra propuesta. Por ejemplo, de acuerdo con esta ruta, resultados de nivel operativo como las tasas de imputación por algunos delitos, sólo tienen lógica y son exigibles cuando se dirigen a cumplir con los fines de disminución del daño e incremento de la legitimidad. La idea es que los estándares de priorización intensiva y la cohesión en la selección de blancos de persecución resulten en una mayor focalización de la acción penal en quienes producen más daño, activando una dinámica circular beneficiosa.

72. *Asuntos a profundizar en el futuro.* De la ruta descrita hay varios asuntos para los que es necesario realizar análisis más profundos en el futuro. Aquí mencionamos los siguientes dos:

- Mayor conocimiento sobre priorización de delitos ambientales.* En el presente proyecto no estudiamos la manera como la Fuerza Pública y la Fiscalía General de la Nación deben analizar y priorizar la investigación penal y la judicialización de los delitos ambientales. Esto es crucial, teniendo en cuenta que estos daños deben ser los priorizados para la represión estratégica en nuestra nueva ruta. Debido a que cada vez hay más presión para perseguir dichos delitos, el riesgo de una ausencia de estrategias de priorización es que se caiga en el ciclo de deterioro de capturar a cientos de personas vulnerables, sin realmente disuadir dichos comportamientos, afectar las economías que surgen de ellos, o impactar a los verdaderos beneficiados.

- ii. *Profundización de investigación de finanzas criminales.* En este proyecto diagnosticamos la ausencia de cohesión y de toma de decisiones de priorización para la investigación de finanzas criminales. Algo que consideramos central de la nueva ruta, como instrumento principal para la afectación de las economías ilegales. Identificamos algunas oportunidades de mejora y proponemos algunas opciones de focalización de recursos. Sin embargo, es necesario profundizar y concretar cómo estas u otras opciones pueden ser puestas en marcha en la realidad de la coacción y la persecución penal colombiana, y la forma cómo es posible trabajar con otras jurisdicciones de la región para aumentar el conocimiento sobre los flujos de capital ilegal.

