



Proyecto de Ley No. 288 | 23

Iniciativa legislativa del Ministerio de Justicia y del Derecho y del Ministerio del Interior.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
DECRETA

***“Por la cual se establecen mecanismos de sujeción a la justicia ordinaria, garantías de no repetición y desmantelamiento de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto y se dictan otras disposiciones”***

CAPÍTULO I  
DISPOSICIONES GENERALES

**Artículo 1. Objeto.** La presente Ley tiene por objeto, en el marco de la política de paz total y seguridad humana, crear mecanismos de sujeción a la justicia ordinaria, mediante la aplicación de procedimientos de investigación y judicialización, contribuir a la satisfacción de los derechos de las víctimas, desde los enfoques diferenciales, garantizar la no repetición, desmantelar las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto e impulsar la reintegración efectiva de sus integrantes mediante un enfoque restaurativo.

**Artículo 2. Estructuras objeto de la Ley.** Las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto objeto de esta Ley serán las organizaciones criminales de que trata el artículo 2 de la Ley 2272 de 2022, es decir, las que cumplan las siguientes condiciones:

- a. Que se trate de organizaciones criminales conformadas por un número plural de personas.
- b. Que se encuentren organizadas en una estructura jerárquica y/o en red.
- c. Que se dediquen a la ejecución permanente o continua de conductas punibles, entre las que podrán encontrarse las tipificadas en la Convención de Palermo.
- d. Que se enmarquen en patrones criminales que incluyan el sometimiento violento de la población civil de los territorios rurales y urbanos en los que operen.
- e. Que cumplan funciones en una o más economías ilícitas.

**Parágrafo 1.** Conforme a sus atribuciones constitucionales y legales, el Presidente de la República y la Instancia de Alto Nivel, de que trata el artículo 2 de la Ley 2272 de 2022, caracterizarán y calificarán la estructura armada organizada de crimen de alto impacto, conforme a los parámetros anteriores.

**Parágrafo 2.** La Instancia de Alto Nivel enviará informes sobre la caracterización y calificación de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto a la



**MINISTERIO DE JUSTICIA Y  
DEL DERECHO**

Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, como insumo para el diseño de la política pública de desmantelamiento.

**Artículo 3. Tratamiento penal.** Esta Ley excluye a grupos y organizaciones armadas rebeldes que poseen carácter político con las cuales el Gobierno Nacional adelanta procesos de diálogo o conversaciones de paz. Los beneficios en la punibilidad y la pena con componente restaurativo de que trata esta Ley no constituyen reconocimiento político de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto y sus integrantes.

**Artículo 4. Patrón criminal.** Para efectos de esta Ley se entenderá por patrón criminal el conjunto de actividades criminales, prácticas y modus operandi delictivo, desarrollados de manera repetida, en un territorio y periodo de tiempo determinados, de los cuales se puede extraer conclusiones respecto a los diversos niveles de mando y control de la estructura armada organizada de crimen de alto impacto.

La caracterización del patrón criminal permitirá identificar y analizar sus fines y modus operandi, las relaciones que permitieron su operación, incluyendo los roles de género en la comisión del delito, las conductas cometidas por la estructura armada organizada de crimen de alto impacto, sus integrantes, sus redes de apoyo, las fuentes de financiación, las economías ilegales y las graves violaciones a los derechos humanos.

La atribución de responsabilidad penal tendrá en cuenta los roles diferenciados de los integrantes de la estructura según su posición jerárquica, las estructuras de poder dadas por las normas y roles de género, su relación con los delitos cometidos, la feminización de ciertas actividades en la comisión de delitos y con las técnicas empleadas para ejecutarlos, así como su control sobre los beneficios obtenidos.

**Artículo 5. Jefes o cabecillas.** Para efectos de esta Ley se entienden como jefes o cabecillas los dirigentes gestores, patrocinadores, comandantes a título de determinadores, autores mediatos y los integrantes de la estructura armada organizada de crimen de alto impacto que ejercen una posición de máxima superioridad en la organización respecto de hechos cometidos por sus subordinados. No serán considerados jefes o cabecillas los ejecutores o personal fungible.

**Artículo 6. Tratamiento penal para el desmantelamiento de la estructura armada organizada de crimen de alto impacto.** Consiste en la suspensión de la ejecución de la pena determinada en la respectiva sentencia que se sustituye por la pena establecida en el artículo 15 de esta Ley, que se concede por la contribución del beneficiario a la consecución de la paz, la colaboración con la justicia, la reparación a las víctimas y su resocialización. La consecución del beneficio se otorga según las condiciones establecidas en la presente Ley.



**Artículo 7. Fecha límite para la suscripción del acta individual de sujeción y garantías de no repetición.** Se entenderá por acta individual de sujeción y garantías de no repetición el documento suscrito entre los representantes del Gobierno Nacional y los integrantes de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto resultante de los acercamientos y conversaciones para la sujeción a la justicia y concreción de compromisos.

La fecha límite para la suscripción del acta individual de sujeción y garantías de no repetición, será de dos (2) años, prorrogable por un (1) año más por decisión motivada del Presidente de la República, de acuerdo con criterios de necesidad, conveniencia y atendiendo el avance de los acercamientos, diálogos y negociaciones para la sujeción a la justicia y concreción de compromisos.

La suscripción del acta individual de sujeción y garantías de no repetición cubre los delitos cometidos por los integrantes de la estructura armada organizada de crimen de alto impacto anteriores a la firma. Para los delitos continuados, el primer día que se consumó la conducta debe ser anterior a la firma del acta, sin que sea necesario su agotamiento.

**Parágrafo.** Los términos contenidos en este artículo se empezarán a contar a partir de la entrada en vigor de esta Ley.

**Artículo 8. Interpretación.** El procedimiento judicial previsto en esta Ley se interpretará y aplicará de manera que sea compatible con las obligaciones de Colombia en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, incluido el derecho sobre lucha contra la impunidad de crímenes atroces y otras graves violaciones de derechos humanos.

**Artículo 9. Integración.** En todo aquello que no se haya previsto en esta Ley, se aplicará lo dispuesto en la Ley 906 de 2004, en el Código Penal y en la Ley 1708 de 2014.

## **CAPÍTULO II TRATAMIENTO PENAL**

**Artículo 10. Ámbito de aplicación.** El tratamiento penal aplicable a los integrantes de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto que se sujeten a esta Ley será diferenciado según la gravedad de las conductas y el grado de intervención de quienes han tomado parte en ellas. Para acceder y mantener el tratamiento penal se deberá cumplir tanto con la fecha límite para la suscripción del acta individual de sujeción y garantías de no repetición establecida en el artículo 7, como con las obligaciones para acceder y mantener el tratamiento penal previstas en la presente Ley y definidas en la sentencia colectiva.

**Artículo 11. Obligaciones para acceder al tratamiento penal.** Son obligaciones colectivas de la estructura armada organizada de crimen de alto impacto para acceder al tratamiento penal, las siguientes:



- a. Manifestar la intención colectiva de contribuir al cumplimiento efectivo de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición;
- b. Manifestar la intención colectiva de dismantelar la estructura armada organizada de crimen de alto impacto y sus redes de apoyo;
- c. Suspender todo tipo de actividades ilícitas;
- d. Manifestar su compromiso de asistir a los mecanismos institucionales diseñados por el Gobierno Nacional para la contribución a la verdad y la memoria histórica;
- e. Entregar la totalidad de las armas en poder de la estructura;
- f. Entregar la totalidad de personas secuestradas en su poder;
- g. Entregar la totalidad de los menores reclutados;
- h. Entregar inventario de bienes y activos vinculados a la actividad ilegal de la estructura, que se encuentren dentro del territorio nacional o fuera del país;
- i. Manifestar su compromiso de la entrega de información precisa sobre redes de apoyo, colaboradores, determinadores y beneficiarios de las actividades ilícitas de la estructura y sus redes de apoyo;
- j. Manifestar su compromiso de la entrega de información relacionada con los modos de operación de la estructura, que incluya la identificación de rutas, puntos de acopio, puntos de embarque y operadores de compra-venta de los productos ilegales.
- k. Manifestar su compromiso de la entrega de información relacionada con los vínculos o negocios de la estructura con otras organizaciones criminales.
- l. Las demás que se dispongan en el marco de los acercamientos y conversaciones.

**Parágrafo.** Estas obligaciones serán suscritas por parte de los integrantes en el acta individual de sujeción a la justicia y de garantías de no repetición.

**Artículo 12. Obligaciones para mantener el tratamiento penal.** En cumplimiento de lo contenido en la sentencia colectiva y para mantener el tratamiento penal, quienes hayan cometido delitos que no pueden ser objeto del principio de oportunidad del que trata esta Ley, deberán:

- a. Reconocer su responsabilidad penal en la comisión de los delitos imputados por la Fiscalía General de la Nación;
- b. Contribuir a la reparación integral de las víctimas;
- c. Aportar verdad a las víctimas y participar en los programas de justicia restaurativa que se disponga;
- d. Participar en los programas de reintegración;
- e. Aportar información a la Fiscalía General de la Nación para el dismantelamiento y judicialización de redes y colaboradores, en especial aquellas que involucren a otras organizaciones criminales, agentes del Estado y terceros civiles;



**MINISTERIO DE JUSTICIA Y  
DEL DERECHO**

- f. Aportar información sobre actividades, rentas ilícitas y mecanismos de lavado de activos en los que haya tenido alguna intervención o de los que haya conocido, entre otros;
- g. Aportar información, cuando cuente con ella, y participar en acciones para la búsqueda, localización e identificación de personas desaparecidas, cuando sea requerido por las autoridades competentes;
- h. Informar el lugar de domicilio y cambios del mismo.

Los integrantes de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto que exclusivamente hayan incurrido en concierto para delinquir simple o agravado, utilización ilegal de uniformes e insignias, utilización ilícita de equipos transmisores o receptores, y porte ilegal de armas de fuego o municiones de uso privativo de las Fuerzas Armadas o de defensa personal, o cuando se trate de la hipótesis prevista en el numeral 1 del artículo 324 de la Ley 906 de 2004, deberán:

- a. Reconocer su responsabilidad penal en la comisión de estos delitos;
- b. Aportar verdad a las víctimas y participar en los programas de justicia restaurativa que se dispongan;
- c. Contribuir a la reparación integral de las víctimas;
- d. Participar en los programas de reintegración;
- e. Aportar información, cuando cuente con ella, y participar en acciones para la búsqueda, localización e identificación de personas desaparecidas, cuando sea requerido por las autoridades competentes;
- f. Informar el lugar de domicilio y cambios del mismo.

**Parágrafo.** Estas mismas obligaciones serán exigibles a los integrantes de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto que se encuentren privados de la libertad y accedan al tratamiento penal que dispone esta Ley.

**Artículo 13. Verificación del cumplimiento de obligaciones.** El cumplimiento de las obligaciones para mantener el tratamiento penal contenidas en el artículo 12 de esta Ley, será verificado por el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Fiscalía General de la Nación y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, con el apoyo del mecanismo de acompañamiento y verificación que se defina, según lo previsto en la Ley 2272 de 2022. La verificación se hará a partir de la suscripción del acta colectiva y las actas individuales de sujeción a la justicia y de garantías de no repetición.

**Artículo 14. Componentes del tratamiento penal.** El tratamiento penal consistirá en penas sustitutivas con dos componentes: un componente de privación efectiva de la libertad en establecimiento carcelario, y un componente restaurativo con mecanismos de vigilancia y monitoreo.

El componente restaurativo con mecanismos de vigilancia y monitoreo se cumplirá de manera extramural, y consistirá en la ejecución de las obligaciones de contribución y garantías de no repetición establecidas en la sentencia y,



**MINISTERIO DE JUSTICIA Y  
DEL DERECHO**

particularmente, en la participación en programas de justicia restaurativa y de reintegración.

**Parágrafo 1.** Durante la ejecución del componente restaurativo con mecanismos de vigilancia y monitoreo, el Gobierno Nacional deberá garantizar la compatibilidad del cumplimiento de las obligaciones derivadas del tratamiento penal con la reintegración.

**Parágrafo 2.** La Oficina del Alto Comisionado para la Paz, en coordinación con el Ministerio de Justicia y el Derecho, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-, la Policía Nacional y la Agencia para la Reincorporación y la Normalización -ARN., establecerá el mecanismo de vigilancia y monitoreo.

**Artículo 15. Aplicación del tratamiento penal.** A los integrantes de la estructura armada organizada de crimen de alto impacto que no sean objeto de la renuncia a la persecución penal en virtud del principio de oportunidad, se les impondrá la pena principal y las accesorias que correspondan a los delitos cometidos según el Código Penal, reemplazándola por una pena sustitutiva que consistirá en una pena de privación efectiva de la libertad en establecimiento carcelario, de seis (6) a ocho (8) años, impuesta de acuerdo al grado de responsabilidad individual, según los criterios contenidos en el inciso tercero del artículo 61 del Código Penal, y un periodo de cuatro (4) años de componente restaurativo con mecanismos de vigilancia y monitoreo, extramural, con participación en programas de justicia restaurativa y de reintegración.

Para quienes exclusivamente incurrieron en delitos de concierto para delinquir simple o agravado, utilización ilegal de uniformes e insignias, utilización ilícita de equipos transmisores o receptores, y porte ilegal de armas de fuego o municiones de uso privativo de las Fuerzas Armadas o de defensa personal, o cuando se trate de la hipótesis prevista en el numeral 1 del artículo 324 de la Ley 906 de 2004, se aplicará la suspensión y posterior renuncia a la persecución penal en virtud del principio de oportunidad, según lo establecido en esta Ley.

**Parágrafo 1.** La aplicación del tratamiento penal, en todos los casos, operará a partir de la suscripción del acta individual de sujeción a la justicia y de garantías de no repetición, siempre que se cumpla con todas las condiciones establecidas en la presente Ley.

**Parágrafo 2.** La pena privativa de la libertad en establecimiento carcelario será efectiva, y respecto de ella no se aplicarán subrogados penales ni beneficios administrativos, ni la redención de que trata el Código Penitenciario y Carcelario.

**Parágrafo 3.** Las indagaciones, investigaciones y procesos en curso al momento de la firma del acta individual de sujeción y garantías de no repetición, se acumularán en el proceso en que se aplique el tratamiento penal de que trata esta Ley.



**MINISTERIO DE JUSTICIA Y  
DEL DERECHO**

**Parágrafo 4.** Las penas que se hayan impuesto con anterioridad a la sujeción a la justicia se acumularán según las reglas del concurso de delitos prevista en el artículo 460 de la Ley 906 de 2004 y se sustituirán por la que se imponga de acuerdo a lo dispuesto en el presente artículo.

**Artículo 16. Aplicación del principio de oportunidad.** En el marco de esta Ley, la suspensión y posterior renuncia a la persecución penal, en virtud del principio de oportunidad, será aplicada a quienes hayan incurrido en los delitos de concierto para delinquir simple o agravado, utilización ilegal de uniformes e insignias, utilización ilícita de equipos transmisores o receptores y porte ilegal de armas de fuego o municiones de uso privativo de las Fuerzas Armadas o de defensa personal, o cuando se trate de la hipótesis prevista en el numeral 1 del artículo 324 de la Ley 906 de 2004.

**Parágrafo 1.** La suspensión y posterior renuncia a la persecución penal se condicionarán a un periodo de prueba de cuatro (4) años, así como a la participación en los programas de justicia restaurativa y a reintegración efectiva. Asimismo, a que los integrantes aporten, cuando cuenten con ella, información para la búsqueda, localización e identificación de personas desaparecidas.

La suspensión del procedimiento a prueba se legalizará ante juez de control de garantías en audiencia preliminar, y cumplidos los cuatro (4) años de verificación del cumplimiento de las obligaciones contenidas en los artículos 11 y 12, el Fiscal delegado renunciará a la persecución penal ante el juez.

**Parágrafo 2.** El principio de oportunidad y la renuncia a la persecución penal será exclusivamente por los delitos enlistados en este artículo y a ellos no podrán acceder:

- a. Los jefes o cabecillas de la estructura armada organizada de crimen de alto impacto, de conformidad con la definición contenida en el artículo 5 de esta Ley.
- b. Quiénes tratándose del delito de concierto para delinquir agravado hayan participado en hechos constitutivos de graves infracciones a los derechos humanos, delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra o genocidio.

**Parágrafo 3.** La suspensión y renuncia a la persecución penal se revocará por incumplimiento de las obligaciones para acceder y mantener el tratamiento penal contenidas en los artículos 11 y 12 de esta Ley.

**Parágrafo 4.** En todo caso, el fiscal delegado deberá verificar antes de aplicar el principio de oportunidad, dentro del término establecido en el artículo 34 de esta Ley, que el integrante de la estructura exclusivamente haya cometido los delitos enlistados en este artículo.



**Parágrafo 5.** Los parágrafos 1, 2, 3 y 4 del artículo 324 de la Ley 906 de 2004 no aplicarán para efectos de esta Ley, ni el artículo 68A de la Ley 599 de 2000 en lo que tiene que ver con el delito de concierto para delinquir agravado.

**Parágrafo 6.** La renuncia de la persecución penal, que sea resultado de la aplicación del principio de oportunidad o tratamiento penal diferenciado, en ningún caso se entenderá como una decisión absolutoria en favor de los imputados.

**Artículo 17. Tratamiento penal para personas privadas de la libertad.** Las personas privadas de la libertad por conductas relacionadas con su pertenencia o colaboración con la estructura armada organizada de crimen de alto impacto que se sujete, que hayan sido reconocidas por ésta, podrán acceder al tratamiento penal, de acuerdo con el periodo de cumplimiento de privación efectiva de la libertad y según las conductas cometidas, en los siguientes términos:

- a. Quienes hayan incurrido en delitos que no podrán ser objeto de principio de oportunidad, según lo establecido en esta Ley, que al momento de proferirse la sentencia colectiva hayan estado privados de la libertad por un periodo inferior de ocho (8) años y que cumplan con las obligaciones para acceder al tratamiento penal establecidas en el artículo 11 de esta Ley, permanecerán privados de la libertad hasta el cumplimiento de dicho término y, posteriormente, deberán cumplir un periodo de cuatro (4) años de componente restaurativo con mecanismos de vigilancia y monitoreo, que se empezarán a contar desde el momento en que se haga efectiva su participación en el proyecto o programa restaurativo.
- b. Quienes exclusivamente hayan incurrido en los delitos de concierto para delinquir simple o agravado, utilización ilegal de uniformes e insignias, utilización ilícita de equipos transmisores o receptores y porte ilegal de armas de fuego o municiones de uso privativo de las Fuerzas Armadas o de defensa personal, o cuando se trata de la hipótesis prevista en el numeral 1 del artículo 324 de la Ley 906 de 2004, que cumplan con las obligaciones para acceder al tratamiento penal establecidas en el artículo 11 de esta Ley, se les aplicará el principio de oportunidad y deberán cumplir un periodo de prueba de cuatro (4) años, condicionado a lo establecido en los artículos 15 y 16 de esta Ley.

**Parágrafo 1.** Una vez cumplido el periodo de privación de la libertad establecido en los literales a) y b) de este artículo, la puesta en libertad correspondiente será ordenada por la misma autoridad judicial que haya dictado la sentencia colectiva.

**Parágrafo 2.** En la sentencia colectiva, el juez establecerá las obligaciones de contribución compatibles con las condiciones de privación de la libertad, según corresponda.

**Artículo 18. Libertad provisional condicionada.** Podrán acceder a la libertad provisional condicionada, como parte del tratamiento penal, las personas que cumplan las siguientes condiciones:





Quienes hayan incurrido en delitos que no sean objeto de la renuncia a la persecución penal según lo establecido en esta Ley y hayan estado privados de la libertad, en condición de condenados o con medida de aseguramiento, por un periodo igual o superior a ocho (8) años, serán puestos en libertad provisional condicionada un año después del momento de la firma del acta individual de sujeción y garantías de no repetición. Lo anterior, previa verificación por parte de la Fiscalía General de la Nación del cumplimiento de las obligaciones para acceder y mantener el tratamiento penal, contenidas en los artículos 11 y 12 de esta Ley.

**Parágrafo 1.** La libertad provisional condicionada se aplicará hasta tanto se profiera la sentencia colectiva. Una vez esta se produzca, quienes hayan accedido a la libertad provisional condicionada, deberán cumplir con el periodo de cuatro (4) años de componente restaurativo con mecanismos de vigilancia y monitoreo.

**Parágrafo 2.** En el caso de las personas que hayan sido condenadas y se encuentren privadas de la libertad, para acceder a la libertad provisional condicionada se aplicarán los requisitos del artículo 11, exceptuando los establecidos en los literales e), f) y g), y del artículo 12, exceptuando el literal d) de esta Ley.

**Artículo 19. Revocatoria del tratamiento penal.** Una vez se accede al tratamiento penal del que trata esta Ley y hasta la declaratoria de cumplimiento y extinción de la pena ordinaria, serán causales de pérdida individual del tratamiento penal y de aplicación de las penas ordinarias, consagradas en el Código Penal, las siguientes:

- a. Retornar a las armas;
- b. Sea condenado por delitos dolosos cometidos con posterioridad a la suscripción del acta individual de sujeción a la justicia y garantías de no repetición;
- c. Involucrarse en algún tipo de economía ilegal, en cualquiera de sus etapas de operación;
- d. No cumplir con las obligaciones de contribución establecidas en los artículos 12 y 13 de la presente Ley;
- e. No cumplir, de manera reiterada e injustificada, con la participación en programas de justicia restaurativa y de reintegración.

**Parágrafo.** En caso de revocatoria del tratamiento penal de algún integrante de la estructura que fuere beneficiario del principio de oportunidad, los hechos y conductas cometidos por este serán investigados y juzgados según el procedimiento ordinario.

**Artículo 20. Trámite del incidente de incumplimiento.** En los casos previstos en el artículo 19 de esta Ley, la Fiscalía General de la Nación, de oficio o por solicitud de las víctimas, deberá iniciar el incidente de incumplimiento ante el juez de conocimiento de primera instancia.



## MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

La solicitud del incidente deberá identificar al integrante de la estructura armada organizada de crimen de alto impacto que presuntamente haya incumplido, los hechos que justifican la solicitud y los medios materiales probatorios que sean pertinentes.

Presentada la solicitud de apertura del incidente de incumplimiento, el juez emitirá el auto en el que se corre traslado al sujetado por tres (3) días. Recibido el escrito de defensa, el juez fijará fecha y hora para la realización de la audiencia, en un término no superior a diez (10) días. En la audiencia participarán la Fiscalía, la representación de víctimas y la defensa del integrante, se practicarán las pruebas pertinentes, se presentarán los alegatos y se expondrá el sentido de la decisión, que podrá ser objeto de apelación.

**Parágrafo.** Una vez iniciado el trámite de incumplimiento el Fiscal delegado podrá solicitar ante el juez de control de garantías las medidas de aseguramiento que considere pertinentes, según lo dispuesto en la Ley 906 de 2004.

### CAPÍTULO III PROCEDIMIENTO PARA LA SUJECCIÓN A LA JUSTICIA Y EL DESMANTELAMIENTO DE ESTRUCTURAS ARMADAS ORGANIZADAS DE CRIMEN DE ALTO IMPACTO

**Artículo 21. Etapas.** El procedimiento para que las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto se sujeten a esta ley tendrá tres etapas:

- a. Acercamiento, conversación y términos de sujeción;
- b. Procesamiento; y,
- c. Cumplimiento.

**Artículo 22. Etapa de acercamiento, conversación y términos de sujeción.** Es la etapa en que una estructura armada organizada de crimen de alto impacto manifiesta su voluntad de sujetarse a la presente Ley y el Presidente de la República dispone llevar a cabo conversaciones con los integrantes de la organización criminal acerca de las condiciones que el Estado fijará para su sujeción a la justicia, conforme a lo dispuesto en esta Ley y en la Ley 2272 de 2022, así como los mecanismos de los que el Estado dispondrá para garantizar los derechos de las víctimas, la prevención de nuevas violencias y la reintegración efectiva a la vida civil de los integrantes de la estructura armada organizada de crimen de alto impacto.

**Parágrafo 1.** Durante esta etapa se designarán los representantes del Gobierno Nacional y de la estructura armada organizada de crimen de alto impacto que participarán de las conversaciones, se fijarán zonas de ubicación temporal si es del caso, se suspenderá la ejecución de órdenes de captura y medidas de aseguramiento, y se establecerán los términos de sujeción a la justicia y tránsito al Estado de Derecho. Asimismo, los representantes de la estructura elaborarán los listados de sus integrantes, y se suscribirá el acta colectiva y las actas individuales de sujeción y de garantías de no repetición.



**Parágrafo 2.** Las medidas de aseguramiento las levantará el Juez de Control de Garantías por solicitud del fiscal delegado.

**Parágrafo 3.** El Alto Comisionado para la Paz podrá solicitar informe del Consejo de Seguridad Nacional en el que indique: a) la estructura, conformación y funcionamiento; b) la relevancia de la estructura y de los integrantes que se sujeten a la justicia para la materialización de la política de paz total en los territorios y la superación del conflicto armado.

**Parágrafo 4.** El periodo de permanencia en las zonas de ubicación temporal no será contabilizado como parte del componente de privación efectiva de la libertad del tratamiento penal contenido en esta Ley.

**Artículo 23. Listado de integrantes de la estructura armada organizada de crimen de alto impacto.** La elaboración y presentación de listados de la estructura armada organizada de crimen de alto impacto, incluidos quienes se encuentren privados de la libertad con razón a su pertenencia, será entregada por los representantes-voceros de la estructura armada organizada de crimen de alto impacto al Gobierno Nacional, por intermedio de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, quien los recibirá de buena fe, sin perjuicio de las verificaciones correspondientes.

En el proceso de verificación la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, junto con la Dirección de Inteligencia Policial de la Policía Nacional -DIPOL, la Dirección de Nacional de Inteligencia -DNI e Inteligencia Militar, constatará y depurará las listas y hará las exclusiones a que haya lugar.

Hecha la anterior verificación, el listado será remitido al Comité Interinstitucional de Verificación, para que en un término de quince (15) días entregue el listado definitivo y realice las demás funciones de su competencia.

**Artículo 24. Comité Interinstitucional de Verificación.** Créase el Comité Interinstitucional de Verificación, conformado por:

- a. Un delegado de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, quien lo presidirá;
- b. Un delegado del Ministerio de Defensa Nacional;
- c. Un delegado de la Fiscalía General de la Nación;
- d. Un delegado de la Policía Nacional;
- e. Un delegado del Ejército Nacional;
- f. Un delegado de la Dirección Nacional de Inteligencia;
- g. Un delegado de la Registraduría Nacional del Estado Civil;
- h. Un delegado de la Defensoría del Pueblo;
- i. Un delegado de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, quien ejercerá la secretaría técnica.



**Artículo 25. Funciones del Comité Interinstitucional de Verificación.** El Comité Interinstitucional de Verificación tendrá por funciones las siguientes:

- a. Verificar los listados entregados por los representantes o voceros de la estructura armada organizada de crimen de alto impacto, de acuerdo con la información con la que cuente cada entidad en sus bases de datos;
- b. Constatar la pertenencia a la estructura armada organizada de crimen de alto impacto, de las personas relacionadas en la lista entregada por la organización criminal;
- c. Elaborar el listado definitivo de integrantes de la estructura armada organizada de crimen de alto impacto;
- d. Emitir los actos administrativos que acrediten la pertenencia de los integrantes de la estructura armada organizada de crimen de alto impacto.

**Parágrafo 1.** El Gobierno Nacional solamente recibirá los listados de los integrantes de la estructura armada organizada de crimen de alto impacto, con anterioridad a la suscripción del acta colectiva y las actas individuales de sujeción y de garantías de no repetición.

**Parágrafo 2.** En caso de que la estructura armada organizada de crimen de alto impacto presente dentro de los listados personas que no integran la organización criminal, tanto a los voceros y representantes como quienes pretenden hacerse pasar por integrantes, no se les aplicará lo dispuesto en la presente Ley y, en consecuencia, perderán los beneficios del tratamiento penal, de haberlos obtenido. Contra ellos la Fiscalía General de la Nación iniciará investigación penal por los delitos a que haya lugar. Respecto a los voceros representantes de la estructura deberá probarse la mala fe para la pérdida de beneficios y la compulsión de copias respectivas.

**Artículo 26. Acta colectiva y actas individuales de sujeción y de garantías de no repetición.** El acta colectiva y las actas individuales de sujeción y garantías de no repetición que suscriban los representantes-voceros y los integrantes de la estructura armada organizada de crimen de alto impacto objeto del tratamiento penal definido en esta Ley, contendrán el compromiso de sujeción colectiva e individual, respectivamente, así como los elementos definidos por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

Las actas individuales deberán contener la identificación e individualización de los mismos, la manifestación de voluntad de demostrar buena conducta, la obligación de informar todo cambio de domicilio a la autoridad competente, la prohibición de salir del país sin previa autorización judicial y las otras que, de acuerdo al contexto particular, establezca la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

Tanto las actas individuales como la colectiva deberán contener la manifestación de voluntad de cumplir las obligaciones para acceso y mantener el tratamiento penal, previstas en los artículos 11 y 12 de esta Ley.



**MINISTERIO DE JUSTICIA Y  
DEL DERECHO**

**Parágrafo 1.** El acta colectiva y las actas individuales de sujeción y garantías de no repetición serán suscritas ante la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, quien tendrá la obligación de trasladarlas ante la Fiscalía General de la Nación.

**Artículo 27. Información entregada por las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto.** La veracidad, suficiencia y oportunidad de la información se valorará a partir del aporte individual y conjunto de los integrantes de la estructura.

La información entregada individual y colectivamente por los integrantes de la estructura deberá permitir a las autoridades judiciales realizar las siguientes actuaciones:

- a. Impedir o neutralizar las actividades desarrolladas por estructuras de crimen organizado de alto impacto;
- b. Contar con información suficiente y completa sobre las circunstancias en las que se planificaron y ejecutaron los patrones criminales cometidos por la estructura armada organizada de crimen de alto impacto;
- c. Identificar a los autores y partícipes de los delitos que hayan sido cometidos dentro de los patrones criminales;
- d. Caracterizar los hechos victimizantes contra población vulnerable, especialmente, contra niños, niñas y adolescentes, mujeres, población LGTBIQ+ y pueblos y comunidades indígenas y con pertenencia étnica;
- e. Identificar la ubicación y destinación de los instrumentos, bienes, efectos y ganancias del delito;
- f. Identificar las fuentes de financiamiento de las estructuras criminales.

**Artículo 28. Etapa de Procesamiento.** Es la etapa en que el Fiscal delegado imputa de manera colectiva ante los jueces de la República a los integrantes de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, según el contenido del acta colectiva y las actas individuales de sujeción y de garantías de no repetición y sus anexos. Los jueces verificarán la legalidad de lo convenido e impondrán el tratamiento penal correspondiente.

**Artículo 29. Intervención de la Fiscalía General de la Nación en el proceso.** La Fiscalía General de la Nación asumirá y adelantará la acción penal ante los jueces de la República respecto de las conductas cometidas por las personas que se sujeten a la justicia en los términos de la presente Ley. Para tal efecto:

- a. Por solicitud del Presidente de la República, suspenderá las órdenes de captura y medidas de aseguramiento que se hayan dictado y las que se lleguen a dictar durante la etapa de conversaciones y procesamiento contra los integrantes de la estructura armada organizada de crimen de alto impacto que se sujeten a esta Ley. Las medidas de aseguramiento serán suspendidas por el Juez de Control de Garantías por solicitud del Fiscal General de la Nación.



**MINISTERIO DE JUSTICIA Y  
DEL DERECHO**

- b. En la etapa de acercamiento, conversación y términos de sujeción, aportará información a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz sobre las indagaciones, investigaciones y procesos penales en curso contra los integrantes de la estructura armada organizada de crimen de alto impacto.
- c. En la etapa de procesamiento elaborará y presentará ante la autoridad judicial el escrito de imputación colectiva, previa contrastación de la información aportada por la estructura armada organizada de crimen de alto impacto.
- d. En la etapa de cumplimiento, mediante incidente, pondrá en conocimiento del juez de ejecución de penas la información sobre rearme o comisión de nuevos delitos dolosos por parte de integrantes de la estructura armada organizada de crimen de alto impacto que se sujeten a esta Ley.

**Artículo 30. Etapa de cumplimiento de la pena y condiciones de contribución.** En esta etapa, el Gobierno Nacional, a través de las instancias designadas y según lo dispuesto en el artículo 13 de la presente Ley, hará seguimiento y verificación del cumplimiento de obligaciones de contribución y condiciones del tratamiento penal; y los jueces de ejecución de penas declararán el cumplimiento de la pena sustitutiva y de todas las obligaciones y condiciones de contribución.

**CAPÍTULO IV  
ETAPA DE PROCESAMIENTO**

**Artículo 31. Procedimiento para la aplicación del principio de oportunidad.** Una vez firmada el acta colectiva de sujeción y garantías de no repetición, con la individualización de los integrantes de la estructura armada organizada de crimen de alto impacto que exclusivamente hayan incurrido en los delitos de concierto para delinquir simple o agravado, utilización ilegal de uniformes e insignias, utilización ilícita de equipos transmisores o receptores, y porte ilegal de armas de fuego o municiones de uso privativo de las Fuerzas Armadas o de defensa personal, o cuando se trate de la hipótesis prevista en el numeral 1 del artículo 324 de la Ley 906 de 2004, el fiscal delegado solicitará ante el juez de control de garantías, dentro de los seis (6) meses siguientes, prorrogable por un término igual, el control judicial en la aplicación del principio de oportunidad. Concedido el principio de oportunidad, la Fiscalía suspenderá y luego renunciará a la persecución penal. A partir de la decisión del Fiscal, se aplicará el tratamiento penal concedido y se procederá al cumplimiento de las obligaciones de las que trata el artículo 12 de esta Ley.

La solicitud el fiscal delegado deberá contener el acta colectiva y las actas individuales de sujeción y garantía de no repetición de los integrantes de la estructura que se beneficiarían de la renuncia a la persecución penal por aplicación del principio de oportunidad.

**Artículo 32. Solicitud de medida de aseguramiento.** Una vez trasladado el escrito de imputación del que trata el artículo 34 de esta Ley, el fiscal delegado le solicitará al juez de control de garantías que se designe para tal efecto, la imposición de las medidas de aseguramiento a que haya lugar, que consistirán únicamente en



detención preventiva en establecimiento carcelario, según lo dispuesto en el numeral 1 del literal a) del artículo 307 de la Ley 906 de 2004. El fiscal delegado solo realizará este procedimiento en el evento en el que se advierta en el escrito de imputación que el integrante tendrá el tratamiento penal de que trata el inciso primero del artículo 15 de esta Ley.

Excepcionalmente el fiscal delegado podrá solicitar medida de aseguramiento una vez sea recibida acta colectiva y las actas individuales de sujeción y garantía de no repetición, en los casos en los que desde ese momento se advierta con probabilidad de verdad que el integrante de la estructura tendrá el tratamiento penal contenido el inciso primero del artículo 15 de esta Ley. En dichos casos el juez de control de garantías podrá imponer la medida de aseguramiento dispuesta en el numeral 1 del literal a) del artículo 307 de la Ley 906 de 2004.

**Parágrafo 1.** La medida de aseguramiento tendrá una duración de dos (2) años, prorrogable por dos (2) años más.

**Parágrafo 2.** En los eventos de los que trata el inciso primero de este artículo, la comunicación del escrito de formulación de imputación se incorporará en la audiencia de solicitud de medida de aseguramiento ante el juez de control de garantías designado.

**Parágrafo 3.** Las actas individuales de sujeción y garantías de no repetición, en los términos del artículo 221 de la Ley 906 de 2004, serán respaldo probatorio suficiente para la imposición de la medida de aseguramiento.

**Parágrafo 4.** El tiempo que el integrante cumpla en medida de aseguramiento será tenido en cuenta en la contabilización de los términos del tratamiento penal.

**Artículo 33. Entrega de información para la imputación colectiva.** Una vez el Gobierno Nacional reciba por parte de la estructura armada organizada de crimen de alto impacto su manifestación de sujetarse a este procedimiento, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz entregará a la Fiscalía General de la Nación el acta colectiva y las actas individuales de sujeción y garantías de no repetición.

**Artículo 34. Contenido del escrito de imputación colectiva.** El Fiscal delegado elaborará y presentará ante el juez de control de garantías designado para tal fin, el escrito de imputación colectiva contra los integrantes de la estructura armada organizada de crimen de alto impacto, en un término de seis (6) meses, prorrogable por un período igual, que se contará a partir de la recepción del acta colectiva y las actas individuales de sujeción y garantías de no repetición, por parte de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Dicha imputación deberá contener:

- a. El nombre y características principales de la estructura armada organizada de crimen de alto impacto;



**MINISTERIO DE JUSTICIA Y  
DEL DERECHO**

- b. La plena identificación de los integrantes de la estructura que suscribieron el acta colectiva y las actas individuales de sujeción y garantías de no repetición;
- c. La individualización de responsabilidad en las conductas agrupadas en patrones de macrocriminalidad;
- d. La relación fáctica y jurídica objeto de la imputación. Deberá incluir de manera particular la relación de procesos en curso y sentencias condenatorias en firme que deberán ser acumuladas en la sentencia colectiva, así como otros delitos reconocidos adicionalmente por los integrantes de la estructura armada organizada de crimen de alto impacto en el marco de este proceso de reconocimiento de responsabilidad;
- e. Los patrones de macrocriminalidad en los que se agrupan los diferentes delitos y formas de victimización, incluyendo violencias basadas en género, por los cuales se atribuye responsabilidad a los integrantes de la estructura;
- f. La relación de las víctimas;
- g. El acta colectiva y las actas individuales de sujeción y garantías de no repetición y sus anexos.
- h. Las condenas que serán incluidas en la sentencia colectiva y objeto de tratamiento penal.

**Parágrafo 1.** El Juez de control de garantías, dentro del término de quince (15) días, hará el control de legalidad de la imputación y dará traslado del escrito de a los integrantes de la estructura.

**Parágrafo 2.** Este trámite se surtirá por escrito, en su totalidad, y durante este término el fiscal delegado deberá verificar en sus sistemas de información las indagaciones, investigaciones y procesos penales en curso contra los integrantes de la estructura armada organizada de crimen de alto impacto, con el propósito de que sean incluidas en el escrito de imputación colectiva.

**Parágrafo 3.** De igual manera, en este mismo término, deberá incorporar los elementos materiales probatorios, evidencia física o información legalmente obtenida, que sustenta el escrito de imputación colectiva, y contrastar la información suministrada por la estructura armada organizada de crimen de alto impacto en el acta colectiva y en las actas individuales de sujeción y garantías de no repetición. Para tal efecto, podrá incorporar informes de entidades públicas o privadas sobre hechos, actuaciones, cifras o demás información que resulten de los archivos o registros de quien rinde el informe, conforme a lo dispuesto en el artículo 275 del Código General del Proceso.

**Parágrafo 4.** La Fiscalía podrá imputar todos los delitos y conductas que considere que se configuraron, en virtud del principio de legalidad, sin que sea un límite la adecuación fáctica realizada por los integrantes de la estructura en las actas individuales de sujeción y garantías de no repetición suscritas. En todo caso, los delitos deberán estar incluidos en el patrón criminal de la estructura.





**Artículo 35. Aceptación de responsabilidad.** En un término no superior a los treinta (30) días siguientes de haber conocido el escrito de imputación, prorrogable por un término igual, los imputados presentarán ante el Fiscal delegado un escrito de aceptación de responsabilidad de los cargos imputados en el que deberá incluirse:

- a. Aceptación de responsabilidad de los cargos imputados en el escrito de imputación al que se refiere el artículo anterior;
- b. La identificación plena de los bienes inventariados y entregados por los integrantes de la estructura armada organizada de crimen de alto impacto, en la fase de acercamiento y conversación y la solicitud de extinción de dominio sobre estos a favor del Estado. Si se trata de bienes cuyo propietario sea una persona distinta de cualquiera de los integrantes de la estructura, la solicitud deberá ir acompañada de un escrito del propietario en el que manifieste de forma libre y voluntaria estar de acuerdo y no tener oposición a que se extinga su derecho de dominio.
- c. Información detallada sobre actividades ilícitas y fuentes de financiación, así como la relación e información de testaferros de la estructura armada organizada de crimen de alto impacto;
- d. Forma de operación de la estructura armada organizada de crimen de alto impacto;
- e. Estructuras, en especial aquellas que integran otras organizaciones criminales, así como agentes del Estado y terceros civiles;
- f. Las condiciones de contribución, garantías de no repetición, en particular para el desmantelamiento de redes macrocriminales, y cualquier otra información necesaria para incorporar en la sentencia todo lo acordado según el acta colectiva de sujeción y garantías de no repetición.

**Parágrafo 1.** La aceptación de responsabilidad de cargos por parte del acogido tendrá los efectos dispuestos en el artículo 293 de la Ley 906 de 2004.

**Artículo 36. Validación del allanamiento a la imputación colectiva** El Fiscal delegado levantará un acta que contenga el allanamiento de la imputación colectiva, los hechos relacionados con el patrón de criminalidad de la estructura a la que pertenece, una relación completa y exhaustiva de los bienes inventariados y entregados en las condiciones descritas en el literal b) del artículo 35 de esta Ley, así como las obligaciones a las que queda sujeta la persona a la que se otorga el tratamiento penal. De igual manera, el Fiscal delegado podrá someter a reserva algunos de los contenidos de esta acta en atención a las indagaciones en curso, contra personas distintas a las que están aceptando el allanamiento. Esta reserva no será oponible al juez de control de garantías, de conocimiento y/o de ejecución de penas en lo relacionado con sus competencias.

**Artículo 37. Verificación de la imputación con allanamiento.** Dentro de los treinta (30) días siguientes, contados a partir de la presentación del escrito de imputación con allanamiento, que contendrá como mínimo lo establecido en el artículo 36 de esta Ley, el fiscal lo remitirá al juez de conocimiento quien convocará a audiencia y



verificará que la aceptación de cargos es producto de una decisión, libre, consciente, voluntaria, debidamente informada y asesorada por la defensa.

Hecha la verificación anterior, si el juez de conocimiento considera que los elementos materiales probatorios, evidencia física o información legalmente obtenida por el fiscal delegado son suficientes para vencer la presunción de inocencia procederá mediante auto motivado a verificar el allanamiento a los cargos.

Los hechos y conductas que no hayan sido objeto de allanamiento serán enviados a la autoridad judicial para lo de su competencia, en este caso la actuación judicial respecto de estos delitos no será objeto de beneficios ni tratamiento penal sustitutivo, se llevará a cabo conforme al procedimiento penal establecido en la Ley 906 de 2004 y se impondrán las penas consagradas en el Código Penal para los respectivos delitos.

**Parágrafo.** En los casos previstos en los dos primeros incisos de este artículo no se aplicará lo dispuesto en el artículo 349 de la Ley 906 de 2004.

**Artículo 38. Sentencia colectiva y audiencia pública de lectura de sentencia.** Recibido el escrito de imputación con allanamiento, el juez fijará fecha y hora de la audiencia para proferir sentencia, en un término no mayor a los tres (3) meses siguientes. La sentencia colectiva será escrita. En la audiencia pública de lectura de sentencia colectiva, el juez comunicará los apartes de la sentencia que resulten más relevantes para el objeto dispuesto en el artículo 1 de esta Ley.

Culminada la audiencia, la grabación de la misma y la sentencia escrita serán publicadas en la página web de la rama judicial y de la Fiscalía General de la Nación.

**Artículo 39. Contenido de la sentencia colectiva.** La sentencia colectiva deberá contener:

- a. La individualización de la estructura armada organizada de crimen de alto impacto y las personas que la integran contra quienes se profiere la sentencia, los hechos, delitos y formas de victimización por los cuales se condenan a los integrantes de la estructura armada organizada de crimen de alto impacto, los cuales deberán ser agrupados y enmarcados en los patrones de macrocriminalidad que se identifiquen, según corresponda;
- b. Los argumentos jurídicos que correspondan;
- c. La fijación de las penas principales y las accesorias por los delitos objeto de condena, según las normas establecidas en el Código Penal, las cuales deberán ejecutarse en caso de que se revoque el tratamiento penal o la renuncia a la persecución penal;
- d. La definición del tratamiento penal correspondiente a cada integrante de la estructura, en particular, la pena que se le aplicará con base en el tratamiento penal.



**MINISTERIO DE JUSTICIA Y  
DEL DERECHO**

- e. El lugar de privación de la libertad, que en todo caso será un establecimiento de reclusión del orden nacional, adscrito al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario;
- f. La reparación integral para las víctimas y los territorios;
- g. Las obligaciones de contribución a la verdad y el reconocimiento de responsabilidad de los integrantes de la estructura armada organizada de crimen de alto impacto y el compromiso de no volver a delinquir;
- h. Las garantías de no repetición;
- i. La declaración de extinción de dominio a favor del Estado respecto de los bienes incluidos en el escrito de acusación colectiva;
- j. Las demás medidas que sean necesarias para hacer efectivos los compromisos y obligaciones del acta colectiva de sujeción y garantías de no repetición y contribuir a la plena reintegración social de los integrantes de la estructura armada organizada de crimen de alto impacto a través del cierre definitivo del procesamiento penal.

**Artículo 40. Proceso de extinción de dominio.** La extinción de dominio de los bienes de la estructura armada organizada de crimen de alto impacto será investigada por la Fiscalía General de la Nación y coordinada por el fiscal delegado que lleve a cargo el procedimiento de sujeción, en lo de su competencia. Para ello, se faculta al juez de conocimiento designado para que adelante el proceso de extinción de dominio sobre estos bienes a favor del Estado.

**Parágrafo.** Para efectos de esta Ley, podrán aplicarse los procedimientos de enajenación temprana y medidas cautelares, previstos en la Ley 1708 de 2014.

**Artículo 41. Beneficio por la entrega anticipada de bienes.** En cualquier etapa del proceso y hasta antes de la imputación colectiva, según sea el caso, los procesados identificarán en un inventario los bienes muebles e inmuebles que tuviesen relación directa o indirecta con las actividades ilícitas.

En este evento, el procesado se hará acreedor al beneficio de hasta el seis (6%) del valor de los bienes que efectivamente sean entregados y que sean monetizables o tengan en sí mismos capacidad para la restauración de las víctimas, sin exceder los diez mil salarios mínimos mensuales legales vigentes (10.000) SMLMV.

En la presentación del escrito para la imputación colectiva por parte del fiscal delegado, el juez señalará la fecha en que deberá hacerse la entrega material de los bienes identificados en el inventario.

El juez de conocimiento reconocerá el beneficio patrimonial en el contenido de la sentencia colectiva, según sea el caso, y declarará el comiso correspondiente.

Los bienes objeto del beneficio patrimonial no podrán ser objeto de comiso o acción de extinción de dominio con posterioridad a la sentencia en firme a menos que se demuestre que el beneficiario incumplió los compromisos contenidos en el acta de sujeción a la justicia. En todo caso, el comiso o la acción de extinción de dominio



procederá contra los bienes que no hayan sido declarados en el inventario o respecto de los que por cualquier circunstancia no hubiere sido posible la entrega jurídica o material.

**Parágrafo 1.** La entrega de los bienes se adelantará mediante trámite incidental, conforme a lo previsto en el artículo 582 del Código de Procedimiento Penal. El Gobierno Nacional reglamentará lo relacionado con la forma de entrega y administración de los bienes objeto del beneficio patrimonial.

**Parágrafo 2.** Los bienes que sean objeto de comiso se emplearán para la reparación de las víctimas. Los bienes inmuebles con capacidad de reparación quedarán afectados para la implementación de los proyectos diseñados para tal efecto en la sentencia colectiva. Los mecanismos y fondos para viabilizar la ejecución de los proyectos de reparación serán regulados mediante decreto reglamentario.

**Parágrafo 3.** Los bienes que la estructura armada organizada de crimen de alto impacto identifique como de la organización criminal, respecto de los cuales se haya declarado la extinción de dominio o se encuentre en trámite de extinción de dominio, con anterioridad a la suscripción del acta colectiva de sujeción a la justicia, no serán contabilizados para efectos del beneficio de que trata este artículo. No obstante, una vez identificados se destinarán exclusivamente para la reparación de las víctimas.

**Artículo 42. Notificación de la sentencia.** La sentencia será notificada mediante correo electrónico enviado el día siguiente de la audiencia al representante de los integrantes de la estructura, al alto Comisionado para la Paz, al Fiscal delegado y a las víctimas. Esta notificación se entenderá surtida el día de recepción del correo electrónico en la cuenta de E-Mail de cada destinatario.

Los integrantes de la estructura armada organizada de crimen de alto impacto y las víctimas serán notificados mediante edicto que se publicará por tres (3) días, comenzando por el día siguiente de la audiencia de lectura de la sentencia colectiva, en la página web de la rama judicial y la Fiscalía General de la Nación.

El edicto indicará que la sentencia colectiva notificada está disponible en la página web de la rama judicial y la Fiscalía General de la Nación, así como el recurso que contra ella procede y el término para interponerlo y sustentarlo.

El recurso en contra de la sentencia colectiva se interpondrá y sustentará por escrito en los quince (15) días siguientes a la notificación. Precluido este término se correrá traslado común a los no recurrentes por el término de quince (15) días.

**Artículo 43. Sentencias complementarias.** Si después de proferida la sentencia colectiva se conociera algún hecho atribuible a los integrantes de la estructura armada organizada de crimen de alto impacto que se sujeta a esta Ley, que no haya sido considerado al momento de emitir la sentencia colectiva, y que por sus



## MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

características haga parte de los patrones de criminalidad incluidos en dicha sentencia colectiva, podrá ser incorporado a ésta mediante sentencia complementaria, siempre que se cumplan todas las condiciones para acceder y mantener el tratamiento penal.

La solicitud de sentencia complementaria podrá ser presentada por el integrante de la estructura que se sujetó a esta Ley, individualizado en la sentencia colectiva, las víctimas acreditadas o el Fiscal delegado.

La solicitud deberá hacerse por escrito, en cualquier tiempo siempre que la acción penal no haya prescrito ante la autoridad judicial que haya dictado la sentencia colectiva, y, se trate de delitos que se hayan cometido con anterioridad a la suscripción del acta individual de sujeción y garantías de no repetición.

La sentencia complementaria contendrá:

- a. La identificación plena del sentenciado de la estructura armada organizada de crimen de alto impacto;
- b. La argumentación sucinta de que el hecho se ajusta a los patrones de criminalidad de la sentencia colectiva;
- c. La aceptación de responsabilidad por parte del integrante que se sujeta a esta Ley.

**Parágrafo.** El juez competente deberá verificar que el integrante de la estructura armada organizada de crimen de alto impacto no incurrió en mala fe al momento de suscribir el acta individual de sujeción y garantías de no repetición y aceptar responsabilidad de cargos.

**Artículo 44. Inicio de la ejecución de la pena.** Proferida la sentencia colectiva, iniciará el cumplimiento de la pena para los integrantes de la estructura armada organizada de crimen de alto impacto, según corresponda a cada caso. En esta etapa el Gobierno Nacional, a través de la instancia de verificación, hará seguimiento al cumplimiento de las condiciones de contribución, y los jueces de ejecución de penas declararán el cumplimiento de la pena sustitutiva y/o del período condicionado, según sea el caso.

Para los integrantes de la estructura a quienes se les aplique el principio de oportunidad, la ejecución especial de la pena se condicionará a un período de prueba de cuatro (4) años, según lo previsto en el artículo 16 de esta Ley.

Los integrantes de la estructura a quienes se les aplique la privación efectiva de la libertad en establecimiento carcelario accederán a un modelo de penas con componente restaurativo, reparación y contribución a la verdad. En este caso el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario deberá diseñar un modelo de tratamiento penitenciario especial, que incluya programas y actividades especiales de restauración y reinserción que contribuyan a la desvinculación del condenado de las estructuras delictivas, la restauración de los daños colectivos de las víctimas, la



**MINISTERIO DE JUSTICIA Y  
DEL DERECHO**

contribución a la verdad sobre la actuación criminal de la estructura y la recomposición del tejido comunitario, sin que la participación en esos programas disminuya la duración que en esta Ley se ha previsto para el componente de la pena consistente en pena privativa de la libertad en establecimiento carcelario.

Para la ejecución de las penas de prisión privativa de la libertad, en el marco del tratamiento penal sustitutivo previsto en esta Ley, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, en coordinación con el Ministerio de Justicia y el Derecho, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC y la Agencia para la Reincorporación y la Normalización -ARN, adecuarán pabellones especiales en los establecimientos de reclusión existentes.

**Artículo 45. Extinción de las penas por sujeción a la justicia y cumplimiento de obligaciones.** Cumplidos los dos componentes del tratamiento penal previstos en el artículo 14 de esta Ley, la autoridad judicial declarará extinguida tanto ésta como la pena ordinaria prevista para el respectivo delito en el Código Penal.

**CAPÍTULO V  
DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS Y  
MEDIDAS DE JUSTICIA RESTAURATIVA**

**Artículo 46. Derechos de las víctimas.** El Estado garantizará los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación integral, de conformidad con la Constitución Política y los tratados internacionales de derechos humanos. Las víctimas, a través de sus representantes, podrán intervenir en el proceso penal, por tanto, el fiscal delegado y los jueces que dirijan la actuación, deberán preservar sus derechos y garantías procesales.

**Artículo 47. Responsabilidad penal de los menores de edad.** Los menores de 18 años reclutados serán considerados víctimas de la estructura. Su responsabilidad penal se determinará de acuerdo con lo reglado en el artículo 175 de la Ley 1098 de 2006, y consecuentemente se renunciará a la persecución penal y se seguirá el procedimiento allí reglado.

En caso de que el menor haya cometido delitos que puedan significar violaciones graves a los derechos humanos, crímenes de lesa humanidad o genocidio no se aplicará la renuncia a la persecución penal, y deberán aplicarse las sanciones establecidas en el artículo 187 de la ley 1098 de 2006.

Cuando un integrante haya sido reclutado siendo menor de edad, pero cometa delitos sujetos al tratamiento penal previsto en esta Ley siendo mayor de edad, el hecho del reclutamiento y la posición de poder en la estructura se tendrá en cuenta para la determinación de la pena privativa de la libertad y el componente restaurativo en los términos del tratamiento penal de la presente ley.

**Parágrafo.** El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar liderará los procesos de desvinculación y coordinará y liderará un programa de reintegración que atienda los



impactos diferenciales en razón al género, la orientación sexual, la identidad de género, expresión de género y la pertenencia étnico-racial, entre otros, desde los enfoques diferenciales y la perspectiva interseccional. El programa priorizará acciones al interior de las comunidades afectadas, en el marco de los programas restaurativos que trata esta ley. Para estos procesos, el ICBF propenderá acuerdos con la cooperación internacional, actores privados y autoridades territoriales.

**Artículo 48. Participación de las víctimas en el proceso de atribución de responsabilidad penal.** La participación de las víctimas será garantizada en todas las etapas procesales. La Fiscalía General de la Nación, los jueces y la Defensoría del Pueblo, si es del caso, tomarán medidas especiales que permitan superar las barreras para el acceso a la administración de justicia en los procesos objeto de esta ley por razones de género, orientación sexual, identidad de género, expresión de género y/o pertenencia étnico- racial.

La participación de las víctimas se guiará por el principio de voluntariedad. Su acreditación será realizada por la autoridad judicial de acuerdo con la etapa procesal en que se solicite y requerirá de manifestación expresa de la voluntad de participar en el proceso, un relato de hechos y una prueba sumaria de su relato.

Para asegurar la participación de las víctimas, la Fiscalía General de la Nación, en coordinación con la Defensoría del Pueblo, convocará de forma general a todas las personas que se consideren víctimas de los integrantes de la estructura armada organizada de crimen de alto impacto. Las convocatorias se realizarán mediante actos suficientes de comunicación que deberán iniciar dentro de los cinco (5) días siguientes a la designación del fiscal delegado y se deberán realizar de manera constante hasta el vencimiento del término con el que cuentan los procesados para realizar observaciones de la caracterización de los daños y las propuestas de actos restaurativos.

Las víctimas están legitimadas para presentar solicitudes ante el fiscal delegado en cualquier etapa del proceso, inclusive, la apertura del incidente de incumplimiento.

**Parágrafo 1.** Con independencia de la representación individual o colectiva de las víctimas, su participación en el proceso se hará de manera colectiva, designando para ello voceros que ejercerán la representación efectiva de sus derechos, de acuerdo con lo pautado en el artículo 340 de la Ley 906 de 2004.

**Parágrafo 2.** Las víctimas podrán ser representadas por la Defensoría del Pueblo para garantizar la adecuación del componente restaurativo de la sentencia y contribuir con elementos para la verificación de la verdad aportada.

**Artículo 49. Mecanismo para la identificación de las demandas de verdad y reconocimiento de responsabilidad.** En virtud del requisito de contribución de la verdad, los integrantes de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto que se sujetan a esta ley deberán aportar información conducente a la reconstrucción de la memoria histórica en materia de graves violaciones a los



**MINISTERIO DE JUSTICIA Y  
DEL DERECHO**

derechos humanos y violencia basada en género intra-filas. Para ello, deberán participar en los mecanismos institucionales diseñados por el Gobierno Nacional para la contribución a la verdad y memoria histórica.

La Defensoría del Pueblo identificará y sistematizará las demandas de verdad y reconocimiento de responsabilidad por parte de la estructura armada organizada de crimen de alto impacto.

Esta información será tenida en cuenta por el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz para definir los programas de justicia restaurativa a los que se vincularán los integrantes de la estructura para contribuir a la verdad, la reparación y la no repetición.

La identificación de las demandas de las víctimas en materia de verdad y reconocimiento de responsabilidad por parte de la estructura y sus integrantes podrá realizarse a partir de la etapa de conversaciones y durante la etapa de procesamiento, con el objetivo de que el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz lo presenten al juez de conocimiento antes de la elaboración de la sentencia colectiva, quien determinará el componente restaurativo de la pena.

**Artículo 50. Derecho a la reparación integral.** Las víctimas de la estructura armada organizada de crimen de alto impacto tienen derecho a la reparación integral, sin perjuicio de que cumplan las condiciones para acceder a las medidas contenidas en la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, por tener además la condición de víctima del conflicto armado interno. Las medidas de reparación de daños colectivos serán fijadas en la sentencia, y el componente de indemnización será fijado en el marco del incidente de reparación que trata esta Ley.

El Gobierno Nacional diseñará para el efecto un programa de reparación integral de las víctimas de la estructura armada organizada de crimen de alto impacto.

**Artículo 51. Plan de reparación colectiva.** Después de la imputación de cargos y la presentación del acta allanamiento a cargos ante el juez de conocimiento, previa solicitud expresa de la representación de víctimas o del fiscal, el juez de conocimiento convocará audiencia pública para la contribución a la caracterización de las consecuencias dañosas de los patrones criminales y definición de las medidas colectivas para restaurarlos, las cuales deberán incluir componentes de restitución, rehabilitación, medidas de satisfacción y garantías no repetición. En la convocatoria incluirá a las víctimas y sus representantes, y podrá invitar a autoridades del orden nacional y local, iglesias, centros de pensamiento, universidades, organizaciones, plataformas sociales o autoridades locales.

El informe de la representación de víctimas sobre la caracterización de las consecuencias dañosas de los patrones criminales y las propuestas de las víctimas sobre las medidas de reparación colectiva, así como las contribuciones de la audiencia pública serán puestos en conocimiento de los procesados para sus





**MINISTERIO DE JUSTICIA Y  
DEL DERECHO**

observaciones, que deberán ser hechas en un término no superior de treinta (30) días calendario. Estas observaciones serán trasladadas a la representación de víctimas para que junto con las víctimas proponga unas recomendaciones sobre las medidas de reparación colectiva, a partir del cual el juez las definirá en la sentencia.

Las medidas de reparación colectiva incluidas en la sentencia deben considerar los daños sufridos en razón al género, a la orientación sexual, a la identidad de género y/o a la pertenencia étnico-racial, entre otros, desde los enfoques diferenciales y la perspectiva interseccional.

**Artículo 52. Incidente de indemnización.** Una vez ejecutoriada la sentencia, dentro de los treinta (30) días siguientes el Juez convocará a las partes para dar inicio al incidente de indemnización, previa solicitud del fiscal delegado, las víctimas o el Ministerio Público. En el incidente, la representación de las víctimas presentará pruebas sumarias que acrediten los daños a indemnizar. En dicha audiencia el juez ordenará la indemnización respectiva, de acuerdo con los criterios fijados en el programa del que trata el artículo 50 de esta Ley.

**Artículo 53. Reparación simbólica de las víctimas y los territorios.** A partir del inicio de la etapa de conversaciones, y de conformidad con las demandas de verdad y de reconocimiento de responsabilidad manifestadas por las víctimas, se podrán llevar a cabo actividades de reparación simbólica de las víctimas y territorios afectados por la estructura armada organizada de crimen de alto impacto que manifiesta su voluntad de sujeción.

En el marco de los programas y actividades de justicia restaurativa se podrán acordar medidas de reparación simbólica con las víctimas y las comunidades en los territorios, especialmente aquellas que han vivido afectaciones diferenciadas en razón del género, la raza, la pertenencia étnica, la edad, la discapacidad, entre otras.

**Artículo 54. Administración de los bienes con fines de reparación.** Créase el fondo para la reparación integral de las víctimas. Dentro del año siguiente a la promulgación de esta Ley, el Gobierno Nacional reglamentará el Fondo destinado a la reparación de las víctimas y a los programas de justicia restaurativa, con los bienes entregados por las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto.

**Artículo 55. Programas de justicia restaurativa.** El Ministerio de Justicia y del Derecho y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, articularán los programas de justicia restaurativa con vocación transformadora, considerando la caracterización de los daños. Estos programas serán presentados al juez de conocimiento competente para que los integrantes de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto que se sujetan a esta ley participen en la restauración de los daños.

Por medio de estos programas se impulsará el reconocimiento de responsabilidad, la dignificación y la transformación de las relaciones entre las víctimas, los



**MINISTERIO DE JUSTICIA Y  
DEL DERECHO**

responsables y las comunidades en los territorios de operación de las estructuras, entre otras, siguiendo los enfoques de género, diferenciales y perspectiva interseccional.

**Artículo 56. Medidas para la reintegración efectiva.** La Oficina del Alto Comisionado para la Paz, en coordinación con la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Cultura, el Ministerio del Deporte, el Ministerio de Educación Nacional y otras entidades que el Gobierno determine, dispondrá de una oferta integral de programas para la reintegración individual, colectiva y comunitaria efectiva.

En todo caso, el Gobierno, a través de las entidades referidas en este artículo y las demás que considere necesarias, deberá garantizar una oferta integral de programas para la reintegración para los integrantes de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto que se sujeten a esta Ley. La oferta atenderá los enfoques de género, étnico- racial y diferenciales e interseccionales. Igualmente, incluirá acompañamiento psicosocial para mujeres o personas con identidad de género u orientación sexual diversa reincorporadas víctimas de violencias sexuales.

**CAPÍTULO VI  
DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS**

**Artículo 57. Medidas de protección.** La Fiscalía General de la Nación establecerá medidas de protección para las víctimas que participen en el procedimiento judicial. De igual manera, definirá medidas de protección para los integrantes de la estructura armada organizada de crimen de alto impacto que se sujeten a esta Ley y revelen información eficaz sobre su participación y redes de operación con otras estructuras, relacionadas con las actividades ilícitas de la organización.

**Artículo 58. Competencia territorial de los jueces de control de garantías.** El Consejo Superior de la Judicatura designará y garantizará la disponibilidad y el desplazamiento de los jueces de garantías para el proceso regulado en esta Ley, quienes podrán desplazarse para ejercer sus funciones sin que ello afecte su competencia. Para tal efecto, no aplicarán las reglas de competencia territorial establecidas en la Ley 906 de 2004.

**Artículo 59. De los recursos.** Con el propósito de hacer efectivos los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y no repetición, y la garantía de que el procedimiento sea eficaz, solamente procederá el efecto suspensivo del recurso de apelación contra la medida de aseguramiento, la aplicación del principio de oportunidad, la decisión de revocatoria del tratamiento penal y la sentencia colectiva. Los demás recursos que procedan contra las decisiones de este procedimiento se concederán en el efecto devolutivo.

Las víctimas y los demás sujetos procesales podrán interponer los recursos de reposición o apelación contra las decisiones de no acreditación de víctimas, de verificación de la imputación con allanamiento, el otorgamiento del principio de



**MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO**

oportunidad y la sentencia, y en general en contra de cualquier auto interlocutorio que sea emitido dentro del proceso.

**Artículo 60. Asignación de defensor público.** Sin perjuicio de los abogados de confianza que los integrantes de la estructura armada organizada de crimen de alto impacto designen para su representación judicial, la Defensoría del Pueblo destinará un equipo destacado de defensores públicos para representar a los integrantes de la estructura en caso de ser requerido.

**Artículo 61. Cooperación internacional.** Las autoridades investigativas, judiciales y las que desarrollen funciones de policía judicial, de manera permanente o transitoria, dispondrán lo pertinente para buscar y facilitar la cooperación internacional en los procesos de persecución penal efectiva de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, por conducto del Ministerio de Relaciones Exteriores u otras entidades del Estado, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política, las leyes, tratados internacionales, convenios de cooperación y los demás instrumentos internacionales que regulan y permiten los intercambios de información.

**Artículo 62. Impacto fiscal.** La implementación de esta ley deberá respetar las disponibilidades del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

*Handwritten notes on the left margin:*  
con el...  
...  
...

*Handwritten notes on the right margin:*  
...  
...

**CAPÍTULO VII  
VIGENCIA Y DEROGATORIAS**

**Artículo 63. Vigencia y derogatoria.** La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Señor Secretario,

*Handwritten signature:* A. López

*Handwritten signature:* Mery...  
...  
...

*Handwritten signature:* Pedro...  
...  
...

**NESTOR IVÁN OSUNA PATIÑO  
Ministro de Justicia y del Derecho**

**ALFONSO PRADA GIL  
Ministro del Interior**

*Handwritten signature:* Andrés Cárdenas

*Handwritten signature:* Juan...  
...

*Handwritten signature:* Andrés Calle

*Handwritten signature:* Ivan...  
...

*Handwritten signature:* ERICK VEIASCO  
RTE. NARINO

*Handwritten signature:* Cristóbal...  
...

*Handwritten signature:* Erick...  
...  
27

*Handwritten signature:* James Hermenegildo Mosquera

# SENADO DE LA REPUBLICA

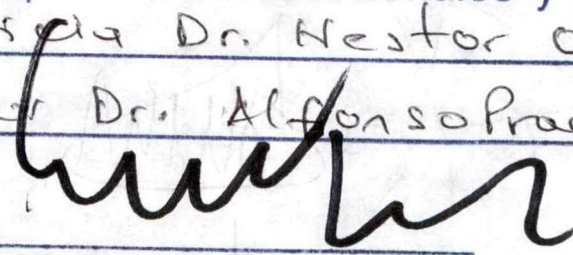
Secretaría General (Art. 109 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 15 del mes Marzo del año 2023

se radicó en este despacho el proyecto de ley  
Nº. 288 Acto Legislativo Nº. \_\_\_\_\_, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
por: sin Justicia Dr. Nestor Oliva

sin Interes Dr. Alfonso Prada Gil

  
SECRETARIO GENERAL



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_

**"Por la cual se establecen mecanismos de sujeción a la justicia ordinaria, garantías de no repetición y desmantelamiento de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto y se dictan otras disposiciones"**

Honorables congresistas,

La presente iniciativa legislativa que pongo a consideración del Congreso de la República busca fortalecer los mecanismos para asegurar una efectiva sujeción a la justicia y desmantelamiento de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, conforme a lo dispuesto en la Ley 2272 de 2022, por la cual se definió la política de paz como una política de Estado, y se modificaron los mecanismos para alcanzarla, como establece la Ley 418 de 1997.

Este proyecto persigue cinco objetivos fundantes: el primero, crear mecanismos de sujeción a la justicia ordinaria de los integrantes de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, mediante sentencias colectivas a partir de un tratamiento penal que aborda dos componentes, uno de pena privativa de la libertad en establecimiento carcelario y un componente restaurativo con mecanismos de vigilancia y monitoreo; el segundo, la satisfacción de las víctimas y garantías de no repetición; el tercero, el desmantelamiento de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto; cuarto, impulsar la reintegración efectiva de sus integrantes mediante un enfoque restaurativo; y quinto, avanzar hacia la consecución y consolidación de la paz total y la seguridad humana.

Con nuestra más sincera consideración,

**NÉSTOR IVÁN OSUNA PATIÑO**  
Ministro de Justicia y del Derecho

**ALFONSO PRADA GIL**  
Ministro del Interior

Sabel Zuleta

Andrés Calle

Andrés Cancianza

Pedro Suárez Vaz

ERICK VEJASO  
RPTC - MARINO

Diógenes Quintana

Rodrigo

Olga Rueda Paz

Alfonso Prada Gil

A. López

Rodrigo  
Ivan Cepeda  
Eduardo Samper

# SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 15 del mes Abril del año 2023

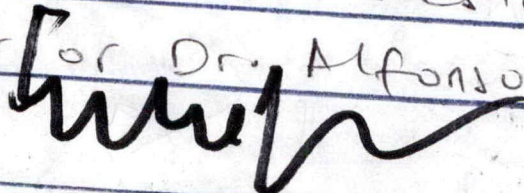
se radicó en este despacho el proyecto de ley

Nº. 288 Acto Legislativo Nº. \_\_\_\_\_, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: Hon. Justicia Dr. Nestor Osuna

Hon. Interior Dr. Alfonso Prada Gil



SECRETARIO GENERAL



## I. CONTEXTO Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

### 1. La paz en el Estado Social de Derecho colombiano.

En Colombia la Carta Política de 1991 ha sido reconocida como la Constitución de la paz, no solamente por su contribución a consolidar y a culminar los procesos de paz con las guerrillas que participaron en la Asamblea Nacional Constituyente<sup>1</sup>, sino porque contiene un concepto de paz y una concepción dialéctica que apela a instrumentos pacíficos de solución de conflictos. Además, tiene una filosofía humanista y un amplio despliegue normativo en torno al concepto de paz<sup>2</sup>.

En ese sentido, la paz tiene diversas connotaciones dentro de nuestro ordenamiento jurídico constitucional:

- En primer lugar, se establece que la paz es un derecho y un deber, el cual está contenido en el artículo 22 de la Constitución, que prescribe que *“La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento”*.
- En segundo lugar, la paz se establece en el Preámbulo constitucional en el cual prevé como uno de los propósitos por los cuales se establece el nuevo orden constitucional, constituyendo uno de los fines de la estructura del Estado.
- En tercer lugar, la paz es un objetivo de primer orden dentro del modelo organizativo de Estado social de derecho, por lo que la Constitución Política le reconoce una triple condición, como derecho, deber y valor fundante. La jurisprudencia constitucional ha señalado que le asisten tres elementos claramente identificados: (i) un deber estatal de diseño e implementación de acciones, normativas y de política pública, dirigidas a la superación del conflicto armado y, en general, al logro de la convivencia pacífica; (ii) un deber social de preferir la solución pacífica como mecanismo exclusivo y constitucionalmente admisible de resolución de las controversias; y, (iii) el logro progresivo de la plena vigencia de los derechos fundamentales, lo cual es un presupuesto tanto para la paz como para la vigencia del orden democrático, concebido desde una perspectiva material<sup>3</sup>.
- Y, adicionalmente, es un criterio orientativo en virtud del cual se deben solucionar los conflictos internos. Por ello, la Corte Constitucional ha

1 La desmovilizada guerrilla del M-19 contó con 19 constituyentes y el Ejército Popular de Liberación – EPL, el Movimiento Armado Quintín Lame y el Partido Revolucionario de los Trabajadores tuvieron voceros en la Asamblea Nacional Constituyente, lo que contribuyó a que se aceleraran los procesos de paz con esas guerrillas y, en general, a que se redujera, significativamente, el conflicto armado en Colombia.

2 Revista de Paz y Conflictos. Pág. 109. Disponible en: [https://revistaseug.ugr.es/downloads/revpaz\\_11\\_1\\_completo.pdf](https://revistaseug.ugr.es/downloads/revpaz_11_1_completo.pdf).

3 Corte Constitucional, sentencia C-379 de 2016, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.



preceptuado que la paz sustenta el orden político y jurídico de la siguiente forma:

*“Como valor, la paz es fundamento del orden político y jurídico, e irradia todas las normas constitucionales, con manifestaciones concretas en distintos apartes de la Carta Política. En jurisprudencia reiterada, la Corporación ha indicado que, percibida como un mínimo, la paz se entiende como la ausencia de conflictos; mientras que, desde un plano maximalista (u óptimo), se refiere al conjunto de condiciones necesarias para el goce de los derechos humanos y la construcción de la democracia. En escenarios de conflicto armado, la paz también se manifiesta en la aspiración a la humanización de las confrontaciones por medio de las reglas del derecho internacional humanitario”<sup>4</sup>.*

De manera que, tenemos que, según la propia Constitución y su intérprete fundamental, la paz tiene diversas connotaciones dentro del ordenamiento jurídico colombiano: i) primero, es un derecho y un deber constitucional; ii) segundo, es una finalidad legítima del estado; tercero, iii) es objetivo de primer orden dentro del modelo organizativo de Estado ; y iv) finalmente es un criterio orientativo, en virtud del cual se deben solucionar los conflictos armados, en clave de derecho internacional humanitario.<sup>5</sup>

## **2. La política de paz total y la seguridad humana**

Teniendo en cuenta lo anterior, y entendiendo la noción constitucional de la paz, es necesario precisar que el 4 de noviembre de 2022, entró en vigor la Ley 2272, por la cual se modifica, adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997, y se define la política de paz como una política de Estado, entre otras disposiciones. Este marco normativo significa un avance sustancial en la concreción de la paz como objetivo del Estado colombiano, por lo que su artículo 2 estableció que la política de paz estará fundamentada en el concepto de seguridad humana y que la paz será prioritaria y transversal en los asuntos de Estado.

Además, se dice que la política de paz deberá ser participativa, amplia, incluyente e integral, tanto en lo referente a la implementación de acuerdos, como con relación a procesos de negociación, diálogo y sujeción a la justicia. Asimismo, se establece

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-007 de 1o de marzo de 2018. M.P.: Diana Fajardo Rivera.

<sup>5</sup> La Corte Constitucional refiriéndose al papel que la consecución de la paz cumplió en el proceso constituyente de 1991, señaló que: *“la búsqueda de soluciones pacíficas a los conflictos internos desarrolla la filosofía humanista de la Constitución de 1991 y legitima la acción de las autoridades públicas en un Estado democrático”*. Por tanto, *“las partes en controversia, particularmente en aquellos conflictos cuya continuación pone en peligro el mantenimiento de la convivencia pacífica y la seguridad nacional, deben esforzarse por encontrar soluciones pacíficas que vean al individuo como fin último del Estado”* Corte Constitucional. Sentencia C – 047 de 2001. M.P.: Eduardo Montealegre Lynett.





que los instrumentos de la paz total tendrán como finalidad prevalente el logro de la paz estable y duradera, con garantías de no repetición y de seguridad para todos los colombianos; estándares que eviten la impunidad y garanticen en el mayor nivel posible, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

La seguridad humana, en el contexto de la construcción de paz total, se ocupa de garantizar las condiciones básicas en distintas escalas que permitan que la vida cotidiana se despliegue libre de *miedo multidimensional*. Una aproximación multidimensional al miedo, como una emoción política primordial<sup>6</sup> que se arraiga en contextos específicos de violencia, precariedad y exclusión, permite identificar los factores que generan inseguridad existencial. Las personas tienen derecho a vivir sin miedo a la muerte violenta y la desaparición forzada; sin miedo al desplazamiento y abandono forzado; sin miedo al confinamiento; sin miedo a la pobreza y la enfermedad. Vivir sin miedo es el propósito de la paz total. Tras el abandono del miedo, la emoción política que debe aglutinar la vida de las comunidades en los territorios y las ciudades debe ser la solidaridad y la compasión como núcleo del buen vivir.

Cada uno de estos aspectos de la seguridad humana está ligado de manera estrecha a la construcción de paz total como *paz constitucional*, esto es, a asegurar las condiciones básicas en el territorio nacional para que, por una parte, las libertades individuales puedan ejercerse de manera plena y, por otra, para que la cláusula del Estado Social de derecho pueda realizarse de manera programática y progresiva. La noción de seguridad, en el contexto específico de la construcción de paz total, supone una revisión de las aproximaciones convencionales a la seguridad que se han implementado en Colombia durante las últimas décadas.

De manera que, en lo sucesivo, i) primero, se hace una revisión y recuento de las estrategias de seguridad que se han usado en el contexto colombiano, y, ii) segundo, se especifican cuáles son las aproximaciones en términos de seguridad humana que se pretenden implementar con la paz total. Veamos:

#### **a. Nociones de seguridad acogidas históricamente en Colombia.**

La aproximación convencional a la seguridad en las últimas décadas en Colombia ha tenido dos dimensiones y una gramática común: el punitivismo. En la escala de la reafirmación de la soberanía estatal sobre el territorio nacional y la recuperación del monopolio de la violencia legítima, la seguridad ha supuesto militarización y pacificación en las zonas donde se ha desarrollado el conflicto armado<sup>7</sup>. En este ámbito la seguridad es equivalente, en gran medida, a la presencia del Estado a

<sup>6</sup> Nussbaum, Martha. *La monarquía del miedo. Una mirada filosófica a la crisis política actual*. Barcelona: Planeta, 2019. Pág. 304.

<sup>7</sup> Aguilera Peña, M. (2004). 'Guerra, insurgencia y prácticas judiciales' en Sanchez, G. & Lair, E. *Violencia y estrategias colectivas en la región andina: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela*. Bogotá: Norma-Institut Français d'études Andines.



través del aparato militar<sup>8</sup>. Ha sido, por lo general, una seguridad unidimensional enfocada en la pacificación y hegemonía militar.

En la escala de la protección de las interacciones cotidianas en el ámbito urbano, para garantizar el desenvolvimiento adecuado del modelo social, las políticas de seguridad ciudadana se han ocupado del desarrollo de estrategias para el control y represión de la delincuencia común<sup>9</sup>. Estrategias clásicas como el control situacional del delito<sup>10</sup>, pasando por trasplantes relativamente novedosos como los *puntos calientes*<sup>11</sup>, hasta llegar a la implementación de tecnologías de vigilancia<sup>12</sup>, han sido desplegadas para controlar y reprimir las conductas criminales focalizadas por la política criminal ordinaria: delitos contra la vida e integridad personal, contra el patrimonio económico y los relacionados con el tráfico de estupefacientes.

A pesar de su aparente separación y bifurcación, los dos enfoques convencionales sobre la seguridad en Colombia -el enfoque de soberanía y el enfoque de seguridad ciudadana- han coincidido en varios aspectos, la mayoría de las veces con efectos indeseables en términos institucionales, sociales y jurídicos. La primera coincidencia se presenta cuando el modelo de seguridad basado en la recuperación de la soberanía se traslada a espacios urbanos para el control de la conflictividad común. La militarización de las ciudades y la criminalización de la protesta social a través del uso de tipos penales como el terrorismo muestran que la seguridad ciudadana se convierte en un asunto de presencia y control de soberanía en las ciudades para derrotar a un sujeto criminal que se construye como enemigo interno<sup>13</sup>.

La segunda coincidencia se presenta cuando la lógica soberanista de la seguridad coloniza la política criminal ordinaria y las lógicas propias de la seguridad ciudadana. La formulación del modelo del derecho penal de enemigo, la penalidad de emergencia o la justicia de excepción<sup>14</sup>, que se basan en la creación de tipos penales, la restricción de garantías procesales y la priorización del encarcelamiento de larga duración, han sido las estrategias principales de este modelo. Construido como una justicia de excepción, paulatinamente ha injertado sus instituciones principales en la justicia penal ordinaria, privilegiando la privación de la libertad como estrategia y logro de las políticas de seguridad. En este esquema, la prevención del delito apenas ocupa un lugar destacado en la formulación de las

<sup>8</sup> González, F. E. (2013) '¿Colapso parcial o presencia diferenciada del Estado en Colombia?' *Colombia Internacional* 58: 124-158.

<sup>9</sup> Mejía, D., Ortega, D. & Ortiz, K. (2014). *Un análisis de la criminalidad urbana en Colombia*. Bogotá: Universidad de Los Andes.

<sup>10</sup> Hunt, S. (2009). "Citizenship's place: the state's creation of public space and Street vendors' culture of informality in Bogotá" *Society and Space* 27, (2): 331-351.

<sup>11</sup> Collazos, D., García, E., Mejía D., Ortega, D. & Tobón, S. (2019). 'Hot Spots Policing in a High Crime Environment: An Experimental Evaluation in Medellín' *SSRN* January 15, 2019. 8

<sup>12</sup> Privacy International (2005) *Un Estado en la sombra: vigilancia y orden público en Colombia*.

<sup>13</sup> Aponte Cardona, A. (2008). *Guerra y derecho penal del enemigo: reflexión crítica sobre el eficientismo penal*. Buenos Aires: Ad-hoc.

<sup>14</sup> Iturrealde, M (2008). "Emergency penalty and authoritarian liberalism" *Theoretical Criminology* 12, (3): 377-397.



políticas de seguridad. La seguridad se convierte en el encarcelamiento masivo de grupos socialmente desfavorecidos.

Los efectos indeseables de la aplicación de los modelos anteriores se evidencian institucionalmente en la crisis humanitaria del sistema penitenciario y carcelario, sin que las tasas de criminalidad y victimización se hayan reducido significativamente. La asimilación del éxito del modelo de seguridad con indicadores problemáticos como el aumento de las tasas de encarcelamiento ha generado una crisis humanitaria sin paragón en ningún otro sector institucional del Estado. La seguridad, así entendida, mina la confianza y legitimidad popular en las instituciones dedicadas a la producción de seguridad.

Como podemos ver, entonces, los modelos de seguridad han sido vinculados -y reducidos- a la dimensión policial o militar de gobierno y conservación del orden público, dejando de lado su estrecho vínculo con la dimensión social y distributiva del conflicto social. La Fuerza Pública se ha construido como un aparato que debe producir seguridad en términos de orden público, y no seguridad en términos de buen vivir individual y colectivo<sup>15</sup>.

#### **b. Noción de seguridad humana propuesta con la paz total**

Las enseñanzas de décadas de políticas de seguridad basadas en las aproximaciones anteriores muestran la necesidad de ajustar la noción de seguridad prevaleciente a los procesos de **construcción de paz total**. Por esto, la seguridad humana es el núcleo que articula la construcción de paz total.

En ese sentido, las políticas de seguridad que se pretenden construir desde este punto deben responder y ser coherentes con los fines específicos que orientan esta fase histórica de construcción de paz, esto es, con el aseguramiento de condiciones y garantías que permitan el desarrollo de proyectos individuales y colectivos de buen vivir. La paz como totalidad de la experiencia del buen vivir, se asienta en la procura de condiciones de existencia humanas y seguras.

La *seguridad humana*, entonces, prioriza la seguridad de las personas y comunidades sobre la seguridad estatal como conservación de la soberanía<sup>16</sup>, creando espacios y territorios en donde puedan vivir libres de necesidad y miedo. Tradicionalmente, esta perspectiva sobre la seguridad se ha enfocado, por un lado, en la protección de la vida e integridad física de las personas y, por otro, en la inclusión del desarrollo como una estrategia para construir seguridad a largo

---

<sup>15</sup> En parte esto se debe a que la inseguridad se ha entendido exclusivamente como un fenómeno que se genera por conductas delictivas individuales sin relación con los contextos comunitarios. A nivel del diseño de la política pública, la política de seguridad se concibe como distinta y separada a la política social, aunque toda decisión sobre seguridad es también una decisión distributiva. La seguridad ciudadana debe convertirse en seguridad humana en el contexto de la construcción de paz total.

<sup>16</sup> Duffield Mark. (2007) *Development, Security and Unending War: Governing the World of Peoples*. Cambridge: Polity Press.



plazo<sup>17</sup>. Incluye de manera prioritaria políticas de distribución de recursos que garanticen condiciones materiales de vida digna a las personas y comunidades que, en el marco del conflicto armado, han visto cómo su situación de pobreza y precariedad se profundiza.

### 3. Construcción de paz y seguridad humana

Se hace necesario mencionar que, aunque es un componente importante, la seguridad en la construcción de paz y en los procesos de desarme, no puede confundirse con la *securitización* del proceso<sup>18</sup>, ni con la militarización del desarrollo<sup>19</sup>. Las enseñanzas de la experiencia comparada indican que es necesario avanzar más allá de la aproximación convencional al nexo entre seguridad y desarrollo propio de los procesos de estabilización después y durante la guerra. En efecto, es indispensable una perspectiva distinta a los conceptos de seguridad y desarrollo para construir un vínculo virtuoso entre, por una parte, la transformación de los contextos materiales de las comunidades a través de programas de justicia distributiva y, por otra, la garantía de una presencia estatal multipropósito que evite la reproducción y repetición del conflicto.

La experiencia comparada muestra que la asimilación del desarrollo con una "economización" del proceso de terminación del conflicto puede producir, en general, tres tipos de efectos indeseados<sup>20</sup>. En primer lugar, el énfasis que se ha hecho en el volumen de asistencia económica para el desarrollo, dejando de lado el diseño participativo y comunitario de las intervenciones, genera problemas de confianza y legitimidad de los programas desde el punto de vista de las comunidades receptoras. En segundo lugar, se crean incentivos perversos que paradójicamente generan inestabilidad y reproducción de la conflictividad en la competencia por la adjudicación de recursos escasos. Por último, cuando no se ha garantizado que en las áreas de intervención la presencia de organizaciones al margen de la ley es mínima, se corre el riesgo de que los recursos se filtren para terminar financiándolas.

La construcción de paz, la seguridad humana, la sostenibilidad y la participación comunitaria deben integrar las preocupaciones socioeconómicas y de desarrollo con la aceptación de la importancia de la estabilidad política para el éxito de la transición hacia comunidades organizadas alrededor de la experiencia del buen vivir<sup>21</sup>. La percepción de las comunidades sobre qué entienden por seguridad

<sup>17</sup> Kaldor Mary. (2007) *Human Security*. Cambridge: Polity Press.

<sup>18</sup> Edward Newman (2010) *Peacebuilding as Security in 'Failing' and Conflict-Prone States*, *Journal of Intervention and Statebuilding*, 4:3, 305-322.

<sup>19</sup> Ryerson Christie (2012) *The Pacification of Soldiering, and the Militarization of Development: Contradictions Inherent in Provincial Reconstruction in Afghanistan*, *Globalizations*, 9:1, 53-71.

<sup>20</sup> Steven A. Zyck (2012) *How to lose allies and finance your enemies: the economisation of conflict termination in Afghanistan*, *Conflict, Security & Development*, 12:3, 249-271.

<sup>21</sup> Cockell, J.G. (2000). *Conceptualising Peacebuilding: Human Security and Sustainable Peace*. In: Pugh, M. (eds) *Regeneration of War-Torn Societies*. Global Issues Series. Palgrave Macmillan, London.



humana es clave para el arraigo del proceso, para el diseño de los programas y para una ejecución de estos que genere contextos que posibiliten el despliegue de los proyectos individuales y colectivos de buen vivir. La construcción de paz debe estar basada en una intervención sin daño.

La política de construcción de paz debe atender la totalidad de las condiciones estructurales que generan necesidades primordiales. Estas necesidades básicas insatisfechas por el estado son, en ocasiones, satisfechas por las estructuras armadas bajo formas de gobernanza que superan y van más allá del control social y la generación de miedo masivo y sistemático. El arraigo comunitario de la multiplicidad de actores que compiten por el dominio de poblaciones y territorios se basa en su capacidad de proporcionar bienes y servicios a personas y comunidades que no cuentan con acceso a mecanismos formales de justicia distributiva. La legitimidad que adquieren radica en su capacidad de atender las necesidades individuales y colectivas que permanecen insatisfechas. **En ese sentido, el estado debe, en el marco de la construcción de paz total, sustituir a los actores a través de la implementación del estado social de derecho.**

Por otro lado, hay que mencionar que el desarme está estrechamente relacionado con el desarrollo, no es una novedad<sup>22</sup>. De hecho, uno de los programas clave para el cumplimiento de los objetivos del desarrollo se centra en la no proliferación armamentística y el control de las armas ligeras y pequeñas. En la Agenda para el Desarme de Naciones Unidas aprobada en el año 2018, se establece el programa específico de *Desarme para Salvar Vidas*, especialmente enfocado en reducir la proliferación de armamentística en un contexto en el que “el conflicto armado se ha movido de campos abiertos a aldeas, pueblos y ciudades, lo que ha hecho que el impacto humanitario sea devastador”<sup>23</sup>. Para ello, se proponen varias líneas de acción dirigidas a (i) proteger a la población civil frente a la urbanización del conflicto armado; (ii) reducir el acceso a armas pequeñas en las comunidades a través de mercados ilegales; y, (iii) diseñar programas especialmente dirigidos a la circulación de armas convencionales. Los anteriores lineamientos se pueden sintetizar en la siguiente afirmación:

*“La violencia armada cometida con armas pequeñas desgarrar a las comunidades, sobrecarga a los sistemas de salud locales e inhibe la inversión económica. Son usadas para retar a las autoridades locales, las fuerzas policiales y las actividades electorales. Están involucradas de manera predominantemente en actos de violencia sexual y de género”<sup>24</sup>.*

Uno de los objetivos de la agenda de Naciones Unidas es garantizar la seguridad intergeneracional, es decir, que las futuras generaciones puedan vivir en contextos libres de armas. La seguridad intergeneracional supone también que las nuevas

<sup>22</sup> Naciones Unidas. Securing our Future. An agenda for Disarmament. Office for Disarmament Affairs New York, 2018.

<sup>23</sup> *Ibidem*. Pág. 33.

<sup>24</sup> *Ibidem*. Pág. 40.



generaciones crezcan sin acceso a armas y, por tanto, liberar a la infancia de una vida armada. En el contexto específico de la construcción de paz, los programas de desarme desarrollados por el *United Nations Institute for Disarmament Research - Unidir-* se han concentrado en vincular la exigencia más amplia de retirar las armas de la posesión de estructuras organizadas con la necesidad de fortalecer a las comunidades que han sido sometidas por su violencia. La estrategia convencional para enfrentar estas dos dimensiones -el miedo y la necesidad- en el contexto de la construcción de paz se conoce como armas por desarrollo<sup>25</sup>. Los programas de armas por desarrollo han sido implementados en diversos contextos, arrojando resultados positivos y enseñanzas significativas<sup>26</sup>. Parten de que es posible crear una relación virtuosa entre los procesos de desarme y la creación de condiciones materiales que, por una parte, garanticen la no repetición de las atrocidades y, por otra, la participación efectiva de los grupos, actores y sus capitales en el proceso de recomposición del tejido social que a su vez fortalecen el proceso de reintegración.

Por esto, en el proceso de construcción de paz no se debe enfocar en la garantía de seguridad en sentido militar, **sino que se debe entender en clave de seguridad humana**. La seguridad debe entenderse como la garantía de que los asociados puedan acceder a todos sus derechos y desarrollarse personalmente en debida forma, y no debe comprenderse simplemente como la militarización de los territorios.

#### **4. Necesidad de desarticular las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto y sus redes de apoyo, con la finalidad de desarrollar el derecho a la paz y la seguridad humana.**

Una vez dicho lo anterior, y en el entendido que es un mandato constitucional el desarrollo del derecho a la paz, así como que el nuevo enfoque en términos de paz total se entiende en clave de construcción de seguridad humana, se hace necesario explicar por qué es relevante desarticular las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto. Así las cosas, se anuncia que este proyecto de ley entiende que no solo se deben desarticular los grupos armados organizados al margen de la ley, los cuales pueden tener un reconocimiento político, sino que además se deben desmantelar las estructuras armadas que no lo tienen.

Esta noción sobre la necesidad del desmantelamiento de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto no solamente es contemplada por este nuevo enfoque de paz total propuesto por el gobierno nacional, sino que, además, son una recomendación de organismos de no jurisdiccionales como fue la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.

---

<sup>25</sup> Pilson, Lauren (2022). Addressing the linkages between illicit arms, organized crime and armed conflict. United Nations Institute for Disarmament Research.

<sup>26</sup> Mugumya, Geoffrey (2004). From Exchanging Weapons for Development to Security Sector Reform in Albania Gaps and Grey Areas in Weapon Collection Programmes Assessed by Local People. United Nations Institute for Disarmament Research.



En su informe final, esta Comisión, en particular en el numeral 1.5 del capítulo de recomendaciones, enfatizó en la necesidad de priorizar la solución definitiva a las confrontaciones armadas, mediante el diálogo, y en el diseño de una estrategia integral de acogimiento a la justicia como parte de una política pública de desmantelamiento.

Por su parte, la Ley 2272 de 2022 y esta iniciativa legislativa, que desarrolla uno de los tipos de procesos que se pueden adelantar para alcanzar la paz, recoge las recomendaciones de la Comisión. Así lo recuerda el CITJ cuando señala que en el informe final la Comisión concluye que *“luego de analizar los daños e impactos del conflicto armado en Colombia, lo primero que debe hacer Colombia para avanzar en la consolidación de la paz es garantizar la paz negativa, usando los términos de la Honorable Corte, por eso, el primer conjunto de recomendaciones gira en ese sentido”*<sup>27</sup>. En consecuencia, resalta lo siguiente:

*“Esta recomendación se relaciona con la necesidad de del dialogo para poner fin a la confrontación armada y recomienda al Estado a través del Gobierno Nacional, en cabeza del Presidente y de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, y a los grupos armados ilegales, priorizar el dialogo como herramienta para poner fin a la confrontación armada. Esta incluye varias acciones específicas no solo dirigidas al Estado sino también a los grupos armados, a saber:*

*6.1. Al Estado, a través del Gobierno Nacional, en cabeza del Presidente y de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, y al ELN, en especial, comprometerse y avanzar en una salida negociada y definitiva al conflicto armado, teniendo en cuenta los avances de las últimas conversaciones (2017-2018). Para esto se recomienda:*

- *Al Gobierno Nacional, facilitar la creación de las condiciones e incentivos necesarios para la negociación, teniendo en cuenta las lecciones aprendidas en intentos pasados. Específicamente, se sugiere (i) reconocer el «Protocolo establecido en caso de ruptura de la negociación de diálogos de paz Gobierno colombiano-ELN» y (ii) impulsar iniciativas y espacios regionales de diálogos enfocados en la mitigación de los impactos humanitarios de la confrontación y el abordaje de los factores estructurales de persistencia del conflicto armado.*

- *Al ELN, respetar y garantizar la labor de los organismos humanitarios en los territorios en los que hacen presencia y adoptar medidas y gestos unilaterales que contribuyan a la generación de confianza, el desescalamiento del conflicto, la garantía de los derechos de la población civil y las comunidades y a la creación de condiciones conducentes al dialogo.*

---

<sup>27</sup> Amicus Curiae del Centro Internacional para la Justicia Transicional, sobre la constitucionalidad de los artículos 2 (parcial), 12 y 18 de la Ley 2272 de 2022. Expediente D-15040.



6.2. Al Gobierno Nacional y al Congreso de la República, con el apoyo de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS), diseñar e implementar una estrategia integral de sometimiento –individual y colectivo– como parte de la política pública de desmantelamiento de las organizaciones criminales –entendidas como entramado de diferentes actores armados, políticos, sociales y económicos, incluyendo las organizaciones herederas del paramilitarismo–, que contribuya a garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición. Para esto, se recomienda:

- Fortalecer el análisis de contexto, la caracterización y el diagnóstico de los diferentes grupos, sus tipologías, su estructura, sus motivaciones y sus formas de financiación y objetivos, con el fin de responder a las particularidades de la criminalidad organizada.
- Establecer una estructura de incentivos judiciales y en materia de saneamiento de bienes, y condiciones para acceder y mantener los beneficios que se relacionen con la contribución al esclarecimiento del fenómeno criminal y a la satisfacción de los derechos de las víctimas.
- Establecer como prioridad en la investigación penal la violencia sistemática que ocasiona violaciones de los derechos humanos e infracciones al DIH, así como los actos de corrupción a gran escala vinculados con la criminalidad organizada y sus redes de apoyo.
- Garantizar que la definición de la situación jurídica de quienes se sometan ocurra en un periodo de tiempo razonable.
- Garantizar el restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes que hacen parte de los grupos armados ilegales y adoptar medidas efectivas que contribuyan a su desvinculación<sup>28</sup>.

Asimismo, la Corte Constitucional<sup>29</sup> ha alertado sobre la necesidad de dar respuesta a la situación de seguridad en varias regiones del país y a su vez contribuir a la desarticulación efectiva de las organizaciones criminales y las redes de sus estructuras. En ese sentido, se tiene que no solamente es una recomendación de la Comisión de la Verdad o un interés legítimo de este gobierno el hecho de intentar

---

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> "Frente a los fenómenos que amenazan con trastorno a las bases elementales del orden social, el estado ha de tomar medidas para prevenir y reprimir dicho trastorno cuando se ha producido o cuando amenaza producirse. Ahora bien, toda política pública orientada a garantizar la seguridad incluida la política criminal del estado debe ser legítima y respetuosa de los derechos fundamentales", incluidos los derechos de las víctimas, "que precisamente puede limitar y debe ser eficiente en la prevención y gestión de los riesgos que amenazan dicho bien". (...) "La Corte Constitucional estima (...) que el principal problema que enfrentan los estados para castigar a estas organizaciones es la dificultad para perseguir sus actividades y todas las ramificaciones de sus estructuras" Corte Constitucional. Sentencia C-156 de 2016. M.P.: María Victoria Calle Correa.





desmantelar las estructuras armadas, sino que, además, es un postulado que ha sido desarrollado por parte del máximo tribunal de cierre de la jurisdicción constitucional.

De manera que, no solamente es relevante desarticular los grupos armados organizados al margen de la ley, sino que también es perentorio desmantelar las estructuras armadas pues, como se expuso anteriormente, estas no permiten un correcto desarrollo de la seguridad humana y el derecho a la paz.

#### **5. Los diálogos, conversaciones y acercamientos para la consecución de la paz.**

En clave de lo dicho anteriormente, se hace necesario, finalmente, explicar por qué hay que establecer mecanismos jurídicos extraordinarios para perseguir el establecimiento de la seguridad humana y la paz, en clave de desarticulación de estructuras armadas. Y, en esas condiciones, es relevante explicar por qué razón las conversaciones y acercamientos con estructuras que no tienen un reconocimiento político son legítimas en el marco del estado constitucional colombiano.

Los diálogos, conversaciones y acercamientos que el Estado lleve a cabo con grupos armados ilegales con el fin de buscar el cese de conflictos internos, constituyen instrumentos legalmente reconocidos que buscan darle una salida pacífica a la confrontación y, en consecuencia, garantizar el derecho a la paz y a la tranquilidad pública.

En esta línea, la jurisprudencia constitucional ha preceptuado que la garantía de la paz constituye una condición necesaria para el goce efectivo de los derechos fundamentales, por lo que en una sociedad atravesada por el conflicto armado, subsiste la obligación jurídica y ética por parte de la sociedad y de las autoridades de avanzar en la creación de condiciones que aseguren materialmente la convivencia pacífica, en el marco de un proceso democrático, libre y abierto que garantice la participación efectiva de todas las personas<sup>30</sup>.

La finalidad de los procesos de sujeción a la justicia y desmantelamiento de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, entonces, tienen como propósito la consecución y consolidación de la **paz total**, que no es posible sin que se abarquen todas las fuentes organizadas de criminalidad en los territorios.

Recuerda el Centro Internacional para la Justicia Transicional (CITJ) en un documento remitido recientemente a la Corte Constitucional que la paz es uno de los temas que más ha abordado el alto tribunal constitucional en sus sentencias, y en donde ha definido los elementos fundamentales de este derecho, los cuales son:

---

30 Corte Constitucional Colombiana. Sentencias C - 283 de 1995 y T - 439 de 1992. M.P: José Gregorio Hernández Galindo y Eduardo Cifuentes Muñoz.



*“(i) uno de los propósitos fundamentales del Derecho Internacional; (ii) un fin fundamental de Estado colombiano; (iii) un derecho colectivo en cabeza de la Humanidad, dentro de la tercera generación de derechos; (iv) un derecho subjetivo de cada uno de los seres humanos individualmente considerados; y (v), un deber jurídico de cada uno de los ciudadanos colombianos, a quienes les corresponde propender a su logro y mantenimiento”<sup>31</sup>.*

Asimismo, enfatiza el CITJ en que, unos años después, el Alto Tribunal *“complejizó el análisis y expresó que la paz tiene dos componentes: uno negativo, relacionado con el fin de los conflictos armados y el cese de las hostilidades; y uno positivo, relativo a la democratización y la vigencia integral de los derechos humanos, aspectos que en algunos casos resultan indispensables para la superación de las causas de los conflictos armados”* (Sentencia C-080 de 2018). Tomando la Declaración de 2016 del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, en dicha sentencia se expuso que la paz es el derecho que tiene *“todá persona a disfrutar de la paz de tal manera que se promuevan y protejan todos los derechos humanos y se alcance plenamente el desarrollo (art. 1). Establece que un medio para consolidar la paz dentro de las sociedades y entre estas conlleva el deber de los Estados de respetar, aplicar y promover la igualdad y la no discriminación, la justicia y el estado de derecho y garantizar la liberación del temor y la miseria (art. 2)”<sup>32</sup>.*

Así las cosas, en el varias veces citado texto del CITJ se concluye que lo que se advierte del texto demandado (artículo 2 de la ley 2272-parcial), es que *“se observa la voluntad del legislador para regular el diálogo y posibles acuerdos que permitan la superación de la confrontación armada (paz negativa) y la garantía de las condiciones mínimas para la vigencia de los derechos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales (paz positiva)”<sup>33</sup>.*

Y, finalmente, el CITJ refiriéndose a la constitucionalidad de la Ley 2272 señaló que **“[e]l fin último de los diálogos con todos los actores armados, independientemente de sus características, debe ser garantizar la paz y aliviar el sufrimiento de las comunidades afectadas. Para lograrlo, el legislador y el poder ejecutivo tienen un margen de apreciación frente a la aplicación de los derechos de las víctimas a la justicia, la verdad, la reparación y la no repetición. en dichos diálogos no se puede renunciar a la garantía del núcleo de dichos derechos ni a la búsqueda de la paz”<sup>34</sup>***(negrilla y subrayado fuera del texto original).*

En concordancia con lo anterior, los procesos de acercamiento, conversaciones, sujeción a la justicia y desmantelamiento de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto contenidos en la Ley 2272 constituyen un importante

<sup>31</sup> Amicus Curiae del Centro Internacional para la Justicia Transicional, sobre la constitucionalidad de los artículos 2 (parcial), 12 y 18 de la Ley 2272 de 2022. Expediente D-15040.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> *Ibidem*.



instrumento para la superación de la confrontación armada, la búsqueda y consolidación de la paz, como garantía de la vigencia de derechos.

Adicionalmente, en sentencia C – 379 de 2016, la Corte Constitucional precisó que una de las consecuencias que trae consigo la noción de paz, contenida en la Constitución Política, consiste en el deber estatal de diseñar e implementar acciones, normativas y políticas públicas, que tengan por propósito la superación del conflicto armado y el logro de la convivencia pacífica:

*“En esa dirección, la jurisprudencia más reciente de este Tribunal ha puesto de presente que la protección constitucional de la paz, al paso que implica un deber estatal de diseño e implementación de acciones, normativas y de política pública, dirigidas a la superación del conflicto armado y, en general, el logro de la convivencia pacífica, comporta, también una opción preferencial por la solución pacífica como instrumento constitucionalmente deseable de resolución de las controversias y el logro progresivo de la plena vigencia de los derechos fundamentales, “lo cual es un presupuesto tanto para la paz como para la vigencia del orden democrático, concebido desde una perspectiva material”.<sup>35</sup>*

Luego, la Corte Constitucional reafirmó la tesis de que una salida negociada al conflicto constituye un paso hacia la efectiva vigencia de la Constitución: *“La opción por una salida negociada al conflicto maximiza el valor de la paz y constituye un paso hacia la efectiva vigencia de la Constitución. Debe producirse en armonía con otros principios y valores constitucionales entre los cuales se cuentan el principio democrático, la supremacía de la Constitución, los derechos de las víctimas, pero tiene un valor intrínseco en cuanto que la consolidación de la paz es un presupuesto para la materialización de los demás derechos”<sup>36</sup>.*

En esta misma providencia el Alto Tribunal resaltó la necesidad de buscar canales institucionales, políticos o judiciales que permitan superar los conflictos:

*“Estas referencias específicas de la Paz, complementadas por algunos actos reformativos de la Carta (Acto Legislativo 01 de 2012), ponen de presente el inequívoco propósito del Constituyente de 1991 y del Constituyente derivado de emprender todas las acciones necesarias para hacer posible una sociedad en la cual, de una parte, (i) las discrepancias sean consideradas una oportunidad de enriquecimiento social, cultural y político, y, de otra, (ii) **los conflictos que de tales discrepancias pueden derivarse se tramiten a través de los canales institucionales -políticos o judiciales- previstos***

<sup>35</sup> Corte Constitucional. Sentencia C – 379 de 2016. M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>36</sup> Corte Constitucional. Sentencia C – 630 de 2017. M.P.: Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo.



*para ello y, nunca, a través de la violencia*<sup>37</sup> (negrilla y subrayado fuera del texto original).

En similar sentido, la jurisprudencia constitucional ha hecho énfasis en el deber de las partes de buscar soluciones pacíficas *"para esta Corporación es claro que la búsqueda de soluciones pacíficas a los conflictos internos desarrolla la filosofía humanista de la Constitución de 1991 y legitima la acción de las autoridades públicas en un Estado democrático. En consecuencia, las partes en controversia, particularmente en aquellos conflictos cuya continuación pone en peligro el mantenimiento de la convivencia pacífica y la seguridad nacional, deben esforzarse por encontrar soluciones pacíficas que vean al individuo como fin último del Estado"*<sup>38</sup>, y la exigencia para las autoridades no solamente de mantener el orden público sino de buscar, de manera preferente, salidas negociadas a los conflictos: *"la paz, como finalidad del Estado y como derecho individual y colectivo exige que las autoridades encargadas de mantener el orden público busquen preferencialmente una salida negociada a los conflictos con las organizaciones al margen de la ley"*<sup>39</sup>.

Por tanto, los procesos para superar conflictos con organizaciones criminales, en el caso en particular con estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, constituyen una opción válida por la solución pacífica, en la que, a cambio de un tratamiento penal sustitutivo, como se expondrá más adelante, las estructuras armadas y sus integrantes se sujetan a la ley y se desmantelan. Todos estos procesos tienen una justificación legítima y es sencillamente el establecimiento y desarrollo del derecho a la paz y a la garantía de seguridad humana.

## 6. Conclusiones

A modo de conclusión de este primer acápite de contexto y justificación del proyecto de ley, se pueden extraer las siguientes premisas:

- Primero, tenemos que la garantía del desarrollo del derecho a la paz es uno de los objetivos principales del estado colombiano. Esta institución tiene una triple condición: i) es un derecho, ii) es un deber, y iii) es un objetivo de primer orden dentro del estado social de derecho.
- Segundo, establecimos que el nuevo enfoque del estado en términos de seguridad, y en el marco de la paz total, es el desarrollo del concepto de seguridad humana. Por esto, se han redefinido las estrategias en materia de seguridad, y por lo tanto se ha puesto a las personas y el desarrollo de sus derechos en primer lugar.

<sup>37</sup> Corte Constitucional. Sentencia C – 630 de 2017. M.P.: Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo.

<sup>38</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-047 de 24 de enero de 2001. M.P.: Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>39</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-069 de 19 de febrero de 2020. M.P.: Cristina Pardo Schlesinger.



- Tercero, se ha propuesto que en el marco de los procesos de desarme y desmovilización de actores armados se debe tener como eje fundamental la construcción de la seguridad humana.
- Cuarto, se ha probado que no solamente es legítimo perseguir la desarticulación de grupos armados organizados al margen de la ley, sino que además se hace necesario desarticular las estructuras que no tienen un carácter político. Pues, de otra forma no sería posible garantizar la seguridad humana.
- Finalmente, se ha justificado por qué también es posible, en el marco del estado constitucional, generar procesos de diálogo y conversaciones con estructuras armadas.

De manera que, en términos generales, el trámite de este proyecto de ley se justifica en la necesidad de desarticular algunas estructuras criminales de alto impacto que, por sus propias características y actuar, no han permitido el desarrollo del derecho a la paz y la garantía de la seguridad humana. Por esto, en el proyecto se establecen procedimientos jurídicos para que a través de acercamientos y diálogos socio jurídicos, los integrantes de estas estructuras se puedan sujetar a la ley y en consecuencia se desmantelen todas sus redes.

## **II. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y ESPACIOS DE CONVERSACIONES SOCIO JURÍDICAS CON GRUPOS NO REBELDES**

La motivación de este proyecto de ley no puede ser ajena a los lineamientos trazados en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida". Allí se ha plasmado como uno de los ejes fundamentales del Gobierno Nacional el de la consecución de una "Paz Total e Integral", con fundamento en la paz como política de estado. Para los fines que interesan a la exposición de motivos de este proyecto de ley, el Plan Nacional de Desarrollo plantea como directrices fundamentales:

- Avanzar hacia el desmantelamiento del crimen organizado de manera pacífica, a través del diálogo.
- Sujeción a la Justicia de grupos, bandas y estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto.
- Generar garantías de reparación y no repetición para las víctimas de estos fenómenos criminales.
- Garantizar condiciones de seguridad y habitabilidad de los territorios.

En ese orden de ideas, el fundamento de este proyecto de Ley, adicionalmente, encuentra correspondencia con las ideas del Plan Nacional de Desarrollo y no



solamente las comparte, sino que las desarrolla. Así, el desmantelamiento del crimen organizado que acá se propone, tiene como fundamento el apartarse de los modelos de seguridad asociados a la intervención de la fuerza pública para, en cambio, adoptar una seguridad humana cuya materialización implica el consenso entre las partes en conflicto a través del diálogo.

Lo propio sucede con la sujeción a la justicia de grupos, bandas y estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, el cual es precisamente uno de los componentes del objeto del presente proyecto de ley. La sujeción a la justicia de los miembros de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto reivindica la vigencia del carácter humano y pacífico que pretende imprimir el Gobierno Nacional en todas sus actuaciones, inclusive, con aquellos agentes de la violencia que tanto daño han causado.

Las víctimas no dejan de ser protagonistas en el trámite penal previsto en este proyecto de ley. En consecuencia, se ha priorizado la imposición de obligaciones a los miembros de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto para que reparen a las víctimas, y, además, para que brinden garantías de no repetición. Tal es la entidad de dichas obligaciones, que se constituyen en requisitos no solo para acceder al trámite penal previsto, sino para mantenerse en este.

Por último, este proyecto de ley termina por desarrollar las directrices plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo pues, por su propia finalidad, está llamado a convertirse en el instrumento jurídico idóneo para garantizar condiciones de seguridad y habitabilidad de los territorios, cuando menos, en aquellos en los que tienen injerencia las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto.

En conclusión, la elaboración de este proyecto de ley no obedece a una motivación aislada y sin fundamento. Por el contrario, no es más sino el desarrollo de los propios fines constitucionales del Estado colombiano y de los mandatos que el Gobierno Nacional ha señalado en sus políticas públicas de seguridad humana y paz total. Así las cosas, se presenta a continuación el contenido y fundamento del articulado que conforma este proyecto de ley.

### **III. CONTEXTUALIZACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS ARMADAS ORGANIZADAS DE CRIMEN DE ALTO IMPACTO QUE PODRÍAN SUJETARSE A ESTA LEY**

En las últimas décadas uno de los fenómenos que mayor afectación ha causado a la seguridad humana<sup>40</sup> en Colombia, tiene que ver con la expansión y consolidación

---

<sup>40</sup> Como hemos dicho, por seguridad humana se entiende lo definido en la Ley 2272 en su artículo 2, el cual señala que *"La seguridad humana consiste en proteger a las personas, la naturaleza y los seres sintientes, de tal manera que realce las libertades humanas y la plena realización del ser humano por medio de la creación de políticas sociales, medioambientales, económicas, culturales y de la fuerza pública que en su conjunto brinden al ser humano las piedras angulares de la supervivencia, los medios de vida y la dignidad. El Estado garantizará la seguridad humana, con enfoque de derechos, diferencial, de género, étnico, cultural, territorial e interseccional para la*



de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto en el territorio nacional, que han tenido como principal característica la competencia violenta por la captura de rentas ilícitas y el sometimiento armado a la población civil. Desde 2006, existe evidencia del crecimiento de estas estructuras en su accionar armado y expansión territorial. Por ello, como lo prevé la Ley 2272 de 2022 se hace necesario establecer una política que permita su sujeción a la justicia y desmantelamiento total.

Ahora, este fenómeno puede ser entendido a partir de la comprensión de la adaptación criminal de estas estructuras en las últimas décadas, las cuales han tenido como principal consecuencia el reciclaje de la guerra y la afectación de los derechos humanos. De allí, que la apuesta de la Paz Total considere dentro de sus mecanismos una respuesta para su desmantelamiento.

### 1. Sobre la atomización de las estructuras criminales

Concluido el proceso de desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia, tanto el Estado colombiano, como sectores académicos y de la sociedad civil alertaron sobre la proliferación de las llamadas bandas criminales<sup>41</sup> en el territorio nacional. El Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) señaló como uno de los desafíos más importantes para la consolidación de una paz estable y duradera, la proliferación de grupos armados surgidos del proceso de desmovilización de las AUC los cuales mantenían un control sobre varias regiones del país a partir de la captura y financiación de economías ilegales<sup>42</sup>. Incluso, se podría afirmar que a finales de 2005 y principios de 2006 empieza a hablarse de las organizaciones que posteriormente se denominaron bandas criminales “*varias zonas afectadas por la presencia de actores organizados bien sea por rearme o por la aparición de nuevos grupos en zonas estratégicas para el narcotráfico*”<sup>43</sup>.

En 2006, el Ministerio de Defensa Nacional advirtió sobre la existencia de hasta 33 bandas criminales<sup>44</sup>, las cuales iniciaron un proceso de competencia violenta, hasta que, en 2010, por medio del decreto 2374 de 2010, se identificaron seis bandas

---

*construcción de la paz total. Para ello, promoverá respuestas centradas en las personas y las comunidades, de carácter exhaustivo y adaptadas a cada contexto, orientadas a la prevención, y que refuercen la protección de todas las personas y todas las comunidades, en especial, las víctimas de la violencia. Asimismo, reconocerá la interrelación de la paz, el desarrollo y los derechos humanos en el enfoque de seguridad humana. La cultura de Paz Total es un concepto especial de Seguridad Humana, para alcanzar la reconciliación dentro de la biodiversidad étnica, social y cultural de la nación a efectos de adoptar usos y costumbres propias de una sociedad sensible, en convivencia pacífica y el buen vivir.”*

<sup>41</sup> Informe Consolidado Sector Central Ministerio De Defensa Nacional, Colombia. Septiembre, 2011.

<sup>42</sup> Centro Nacional de Memoria Histórica. (2016) Grupos Armados Posdesmovilización (2006 – 2015). Trayectorias, rupturas y continuidades.

<sup>43</sup> Séptimo informe del Secretario General al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia, MAPP/OEA, agosto de 2006; en: Echandía, C. (2013). Narcotráfico: Génesis de los paramilitares y herencia de bandas criminales. Informes FIP, 19, 5-32.

<sup>44</sup> Ministerio de Defensa Nacional. (2011). Informe del Ministro al Congreso. Bogotá.



criminales<sup>45</sup>. El decreto a su vez fijó la política para combatir las estructuras criminales bajo la lógica de capturar o neutralizar a los llamados “objetivos de alto valor policial”. Es decir, a jefes visibles de estas.

La política adelantada por las autoridades dejó en evidencia un nuevo mecanismo de operación criminal, mientras que la política se concentró en presentar capturas como factor de éxito, la estructura criminal representó un proceso de reorganización, consolidación y adaptación operativa en los territorios.

## **2. Reconfiguración de las estructuras criminales.**

Los efectos de las capturas dejaron en evidencia un alto nivel de reacomodamiento de las bandas criminales, pues al bloquear a las cabezas más visibles de estas organizaciones criminales, las bandas sufrían un proceso de atomización en el cuál con mayor frecuencia emergían nuevos liderazgos con operatividad cada vez más local, sin que esto limitara la capacidad de maniobra en las áreas de control. Mecanismos como la subcontratación o absorción de estructuras que estaban debilitadas, fueron funcionales para la consolidación de lagunas de las estructuras<sup>46</sup>.

La estructura operativa dejó de verse desde una perspectiva lineal y jerárquica y pasó a ser funcional en forma de red, en la cual aseguraban diferentes nodos de operatividad en el territorio nacional, es en este sentido cuando podemos afirmar que uno de los modelos de operación consiste en la descentralización de la estructura criminal, siendo este un factor decisivo en sus lógicas de acción y los repertorios de violencia que han ejercido contra la población civil.

Continuando con la política del Gobierno Nacional, este emitió nuevas directrices para combatir las bandas criminales. En este sentido se dispuso la Directiva Permanente N.15 del 22 de abril de 2016<sup>47</sup>, la cual los clasificó como Grupos Armados Organizados (GAO) y posteriormente la directiva ministerial 37 del 26 de octubre de 2017. En estos documentos se hacía énfasis en el repertorio de violencia de las organizaciones teniendo en cuenta la capacidad organizativa de la estructura, la capacidad de ejercer violencia y control territorial, sin que esto significara de ninguna manera la posibilidad de obtener estatus político, de conformidad con el

---

<sup>45</sup> De acuerdo con la consideración hecha por el decreto, las bandas criminales e identificadas ran; 1. Los Rastrojos; 2. Los Paisas; 3. Urabá (o Urabeños); 4. Ejército Revolucionario Popular Antiterrorista Colombiano – ERPAC; 5. Renacer; 6. Los Machos.

<sup>46</sup> Por ejemplo, para el entonces llamado Clan Úsuga, la estrategia de absorción y subordinación fue fundamental para consolidar presencia en el territorio nacional. Así por ejemplo “en el Valle del Cauca, los Úsuga subcontrataron a hombres que habían estado al servicio de los “Machos” En. Los “Machos” emergen del Cartel del Norte del Valle, más exactamente como el brazo armado de Diego Montoya, alias “Don Diego” quien a inicio de la década de los 2000 confrontaba una guerra contra su rival Cartel de Cali, Wilber Varela, alias “Jabón” quien a su vez contaba con el ejército privado de los “Rastrojos”.

<sup>47</sup> Derogó la denominación de “Bacrim” reconociendo su evolución a GAO y GDO, y por lo que cual se requería un nuevo marco operacional para luchar contra estas, así como nuevas capacidades, toda vez que hasta el momento estaba a cargo de la Policía Nacional.





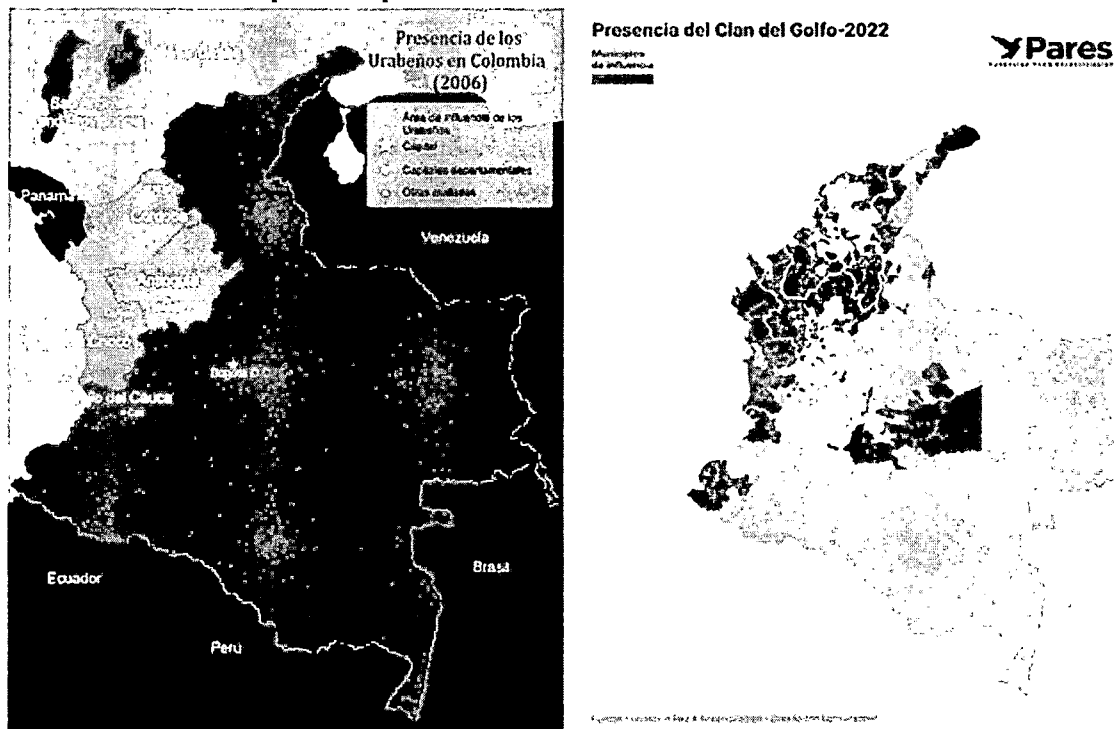
derecho internacional humanitario<sup>48</sup>, teniendo en cuenta el reconocimiento de ese grupo como parte del conflicto por parte del CICR.

Una de las consecuencias de la estrategia contra el crimen organizado, tuvo que ver más con la aparición y desaparición de algunas estructuras, por ejemplo, de desaparición de estructuras como *la empresa o los machos* en el Valle del Cauca y la aparición de la Oficina del Caribe.

### a. Clan del Golfo

Nótese, por ejemplo, que el Clan del Golfo, que en su inicio era considerado como una estructura con anclaje en el Urabá Antioqueño, ha ganado terreno de tal manera que para 2022, organizaciones como la Fundación Paz y Reconciliación advierten de su presencia en al menos 240 municipios:

#### Mapas de presencia Clan del Golfo 2006 vs 2022



Fuente: Mapa 2006 (izquierda) Insightcrime. “La evolución de los Urabeños” recurso en Línea <https://es.insightcrime.org/investigaciones/la-evolucion-de-los-urabenos/> . Mapa 2022 (Derecha) Fundación Paz y Reconciliación. “Balance del paro armado del Clan del Golfo” recurso en línea: <https://www.pares.com.co/post/balance-del-paro-armado-del-clan-del-golfo>.

<sup>48</sup> “En la caracterización de los GAO, se tendrá en cuenta que, de conformidad con el derecho internacional humanitario, la finalidad o el móvil con que actúe un grupo no serán relevantes para la aplicación del uso letal de la fuerza en el marco del DIH. Asimismo, la aplicación del DIH no surte efectos en el estatus jurídico ni político de quienes intervienen en las hostilidades.” En: Directiva Permanente 22 de abril de 2016. Ministerio de Defensa Nacional.



La expansión territorial, en este caso del denominado Clan del Golfo, es evidencia suficiente del crecimiento de estas estructuras que han tenido la capacidad de adaptar sus aparatos criminales a través de mecanismos complejos de coordinación y subordinación con otras organizaciones criminales que también tienen como propósito la cooptación de rentas ilícitas y el sometimiento a la población civil por medio de un repertorio de acciones violentas.

Ahora bien, los modelos de adaptación criminal no han sido únicamente utilizados por estructuras de alto impacto como lo es el Clan del Golfo. Un ejercicio que resulta interesante tiene que ver con el reconocimiento de la trayectoria criminal de las denominadas “Autodefensas Conquistadores de la Sierra”.

#### **b. Los Pachenca**

Las Autodefensas conquistadoras de la Sierra tienen su origen en el 2004, cuando Hernán Giraldo Sierra, en ese entonces comandante del Bloque Resistencia Tayrona (BRT) de las AUC, crea una organización criminal para regular y controlar las economías ilícitas en la Sierra Nevada, denominada inicialmente “*La Oficina del Caribe*”. Esta estructura criminal se fue nutriendo del *reciclaje de la guerra*<sup>49</sup>, y para ese entonces *La Oficina del Caribe* controlaba los territorios anteriormente controlados por el BRT, varios municipios de Córdoba, Cesar, La Guajira, Sucre y Magdalena.

Entre 2008 y 2019, el proceso de expansión criminal de la Oficina del Caribe se atravesó por el permanente cambio de nombre de la estructura, pero no de sus repertorios de violencia, de Oficina del Caribe pasó a ser conocida como El Clan Giraldo, para posteriormente ser conocidos como los Pachenca.<sup>50</sup>

Los Pachenca se hicieron con el control de diferentes economías ilegales entre ellas el acopio, transporte y salida de droga por los puertos del Caribe, lo que les permitió afianzar sus redes criminales tanto en la sierra como en los principales centros urbanos<sup>51</sup>. Sin embargo, para el 2019 la fuerza pública empezó a dar duros golpes a la estructura, capturando y dando de baja a sus principales cabecillas, para junio de 2019, el líder de la organización alias “Chucho Pachenca” fue dado de baja y asume el liderazgo Damier Patiño Giraldo alias “80”, quien reestructuró nuevamente la organización y la nombró Autodefensas Conquistadores de la Sierra Nevada. Con este nuevo liderazgo la estructura toma un fuerte distanciamiento del Clan del Golfo

<sup>49</sup> Ariel Ávila, (2018) “La mafia que maneja la Sierra Nevada: Los Pachencas y la Oficina del Caribe”, revista Semana, disponible en línea en: <https://www.semana.com/opinion/articulo/la-mafia-que-maneja-la-sierra-nevada-por-ariel-avila/582788/>

<sup>50</sup> RCN (2019) “Advierten reagrupación del bloque Resistencia Tayrona, en en la Sierra Nevada, disponible en línea en: <https://www.rcnradio.com/colombia/caribe/advierten-reagrupacion-del-bloque-resistencia-tayrona-en-la-sierra-nevada>

<sup>51</sup> El espectador (2020) “La pugna del poder de los Pachenca por el narcotráfico en el caribe” disponible en línea en: <https://www.elespectador.com/judicial/la-pugna-de-poder-de-los-pachenca-por-el-narcotrafico-en-el-caribe-article/>



y nuevamente se reanudan los fuertes conflictos por el control de los corredores de salida de droga hacia los puertos del Caribe: la denominada troncal del Caribe<sup>52</sup>.

La Oficina del Caribe estaría operando como una confederación de pequeñas estructuras criminales. En un primer momento, luego de que varios de estos grupos continuaran en sus actividades delictivas luego de la desmovilización del BRT, y posteriormente en un segundo momento, luego de que, Los Urabeños (actual Clan del Golfo) entraran en la zona de la Sierra Nevada, sometiendo y obligando a estas pequeñas estructuras a adherirse a ellos.

Los miembros de las pequeñas estructuras que decidieron no someterse al mando del Clan del Golfo se organizaron dentro de la Oficina del Caribe, posterior organización "Los Pachencas". El control territorial de esta estructura está centrado donde el BRT se había consolidado, desde Mingueo (La Guajira), hasta el Puente el Doctor (límite con Ciénaga, Magdalena) y de ahí, toda la parte alta de la Sierra Nevada, También tendrían presencia en los cascos urbanos de Santa Marta y Valledupar<sup>53</sup>.

Su repertorio criminal se basa en el control territorial por medio del uso de la violencia para controlar las economías ilegales, entre las que se encuentra el narcotráfico, la cooptación de recursos derivados de actividades legales vía extorsión, como a la agroindustria y el turismo, la apropiación de tierras, entre otros, y sus prácticas derivan del mismo control territorial<sup>54</sup>, por tanto, las estructuras que tiene presencia en la parte rural, como las estructuras de las zonas urbanas que realizan cobros de peajes, cobro de tránsito de turistas hacia las playas aledañas a las Sierra Nevada de Santa Marta, intimidaciones, extorsiones a vendedores ambulantes, turistas y comerciantes del casco urbano, asesinatos selectivos como el del líder social Alejandro Llinás, quien en repetidas ocasiones denunció las irregularidades del accionar delictivo de la estructura, y el control del acopio, transporte y salida de droga por puertos en el Caribe<sup>55</sup>.

### c. Oficina de Envigado

Otra de las Estructuras más relevantes es la Oficina de Envigado que fue creada a mediados de la década de los 80 como una oficina de cobros al servicio del Cártel

<sup>52</sup>Indepaz (2020) "Informe sobre presencia de grupos armados en Colombia", en línea, disponible en: <https://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/11/INFORME-GRUPOS-ARMADOS-2020-OCTUBRE.pdf>

<sup>53</sup> Ariel Ávila, (2018) "La mafia que maneja la Sierra Nevada: Los Pachencas y la Oficina del Caribe", revista Semana, disponible en línea en: <https://www.semana.com/opinion/articulo/la-mafia-que-maneja-la-sierra-nevada-por-ariel-avila/582788/>

<sup>54</sup> Luis Fernando Trejos, Reinell Badillo (2021) "Después de Las Farc, E.P: los cinco conflictos armados activos en el conflicto colombiano" en Revista 100 días, disponible en línea en: <https://www.revistacienciainep.com/home/despues-de-las-farc-ep-los-cinco-conflictos-armados-activos-en-el-caribe-colombiano/>

<sup>55</sup> Wisman, Daniela (2022) "Se cumplen dos años del asesinato del líder social Alejandro Llinás" en caracol radio, disponible en: [https://caracol.com.co/emisora/2022/04/23/santa\\_marta/1650719210\\_821924.html](https://caracol.com.co/emisora/2022/04/23/santa_marta/1650719210_821924.html)



de Medellín, específicamente, al mando de Pablo Escobar, por medio de la cual se realizaban ajustes de cuentas con diferentes grupos o individuos que se retrasaban con las obligaciones adquiridas con el Cartel. Tras la muerte de Pablo Escobar, Diego Murillo alias "Don Berna" tomó el control de La Oficina y tras convertirse en uno de los comandantes máximos de las AUC, quien trató de imprimirle un carácter político contrainsurgente al accionar delictivo de La Oficina estableciendo facciones rurales y cambiando el nombre de las estructuras urbanas de La Oficina de Envigado, a el Bloque Cacique Nutibara de las AUC. Esto permitió a "Don Berna" usar la Oficina como su brazo armado dentro del área metropolitana de Medellín, destruyendo a "La Terraza", una de las redes de sicarios más violentas de Medellín y al Bloque Metro de las mismas AUC, quienes desafiaban su autoridad<sup>56</sup>.

Aún después de la desmovilización de alias "Don Berna" y de su captura en el 2005 por reincidir en diferentes delitos y verse implicado en el asesinato de un diputado de Córdoba, La Oficina continuó desde la cárcel, a la cabeza de Carlos Mario Aguilar alias "Rogelio" y Daniel Alberto Mejía alias "Danielito"<sup>57</sup>. "La Oficina" siguió encargándose de asuntos delincuenciales ligados al narcotráfico y a redes de sicarios y homicidios selectivos en Medellín y su área metropolitana.

Para el 2008 cuando "Don Berna" fue extraditado a los Estados Unidos, se desató una guerra entre dos facciones al interior de La Oficina, por un lado, estaba Maximiliano Bonilla alias "Valenciano", quien controlaba las rutas del narcotráfico de la organización hacia el norte con salida al Caribe, y por el otro lado, estaba Erik Vargas alias "Sebastián", quien estaba encargado de los movimientos delictivos de la organización en el área metropolitana. Esta disputa por el control de la organización desató una sangrienta guerra de pandillas y bandas criminales. Según medicina legal se registraron 4.213 muertos, la mayoría baleados por guerra interna de la organización<sup>58</sup>. Esta guerra terminó con la captura de alias "Valenciano", poniendo a la cabeza a alias "Sebastián", sin embargo, la confrontación interna fue fortaleciendo a la estructura de los Urabeños quienes se fueron expandiendo rápidamente en el control territorial.

Hacia el 2012 alias "Sebastián" y otros altos líderes de La Oficina fueron capturados, golpeando fuertemente a la organización. La Oficina que para entonces carecía de una jerarquía fuerte, y que asemejaba más a una confederación de bandas delincuenciales, fue asumida no como su líder sino como su portavoz más importante, por Juan Carlos Mesa Vallejo alias "Tom": Sin embargo, en esta época vuelve a haber una confrontación interna con José Leonardo Muñoz Martínez alias "Douglas", por el control de la organización.

<sup>56</sup> Insight Crime (2004) "La Oficina de Envigado" en línea disponible en: <https://es.insightcrime.org/noticias-crimen-organizado-colombia/oficina-de-envigado-perfil/>

<sup>57</sup> El Tiempo (2008) "Cerrojo a la Oficina de Envigado" en línea, disponible en: <https://www.elespectador.com/judicial/cerrojo-a-la-oficina-de-envigado-article-28584/>

<sup>58</sup> Macías, Javier (2023) "La guerra que desangró a Medellín" en El Colombiano, en línea disponible en: [https://www.elcolombiano.com/historico/la\\_guerra\\_que\\_desangro\\_a\\_medellin-DFec\\_201277](https://www.elcolombiano.com/historico/la_guerra_que_desangro_a_medellin-DFec_201277)



## División territorial entre alias “Douglas” y alias “Tom” en el área metropolitana de Medellín



Fuente: El Colombiano (2020)

A pesar de controlar en varios momentos el acopio y la salida de droga por los diferentes corredores que controlan, “La Oficina de Envigado” es entendida como una estructura criminal al servicio de narcotraficantes. Desde su inicio trata de controlar las bandas delincuenciales de la zona metropolitana de Medellín para controlar el negocio del crimen, la cual dentro de su repertorio busca controlar el micro-tráfico y de algunos de los corredores de tráfico de drogas. En la actualidad también controlan mercados ilícitos en la ciudad como el contrabando, el mercado sexual, la venta de licor adulterado, la extorsión a economías lícitas y el robo. En sus inicios operaba como una estructura jerárquica pero cuando su máximo líder alias “Don Berna” fue extraditado, la estructura se dividió en diferentes facciones cada uno autosuficiente al servicio del crimen.

### d. Conclusión

Tanto las experiencias de expansión y consolidación del Clan del Golfo desde una perspectiva nacional, como la consolidación de los Pachencia en una región del país, y la adaptación criminal de la Oficina de Envigado en una dimensión más local, permite dar una dimensión de la complejidad y funcionalidad de las estructuras criminales, las cuales, desde diversos niveles de incidencia territorial, comparten dentro de sus repertorios de violencia el sometimiento violento a la población civil y la injerencia en economías ilegales.

### 3. Víctimas

Sobre la dimensión de victimización que ha tenido la operatividad de las estructuras criminales, “de acuerdo con el ICTJ, *“el RUV, a la fecha existen 9.423.138 personas*



*reconocidas como víctimas de 12.203.854 eventos armados registrados. Desde la firma de los acuerdos de paz de 2016, aún habiendo disminuido la confrontación armada, se reportaron casi 1.500.000 de nuevas víctimas de aproximadamente 1.200.000 eventos armados, y aumentaron más del 100% las ayudas humanitarias inmediatas dadas por la Unidad de Víctimas. El informe de marzo de 2022 sobre las situaciones de derechos humanos de Colombia durante 2021 de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos reafirma esta tragedia. Allí se reportó que habían aumentado los desplazamientos y confinamientos o restricciones a la movilidad provocados por la violencia de grupos armados no estatales y que entre 2020 y 2021 hubo un aumento de casi 50.000 mil personas desplazadas”<sup>59</sup>.*

Es posible que en la opinión pública la victimización producida por las estructuras organizadas de alto impacto tenga que ver con hechos que han sido de público conocimiento, particularmente hechos relativos con paros armados, planes pistola y algunos eventos de emergencia humanitaria por disputas entre estas estructuras. Sin embargo, organizaciones sociales y defensoras de derechos humanos, así como entidades oficiales como la Defensoría del Pueblo han denunciado la comisión de delitos que se pueden constituir como violaciones a los derechos humanos, infracciones al DIH o graves crímenes de guerra.

Tal como advierte el documento, aún cuando disminuyó la confrontación armada, las variables que permiten cuantificar, de alguna manera, la afectación que generan las estructuras criminales de alto impacto son preocupantes. Entre el 2021 y el 2022 se presentaron hechos victimizantes que afectan gravemente la seguridad en las diferentes poblaciones del país. De esta forma, se hace importante reconocer las cifras dadas por el Ministerio de Defensa en algunos de estos hechos.

Uno de los repertorios de violencia que ha sido característico de las estructuras criminales de alto impacto tiene que ver con la ejecución de masacres<sup>60</sup>, como mecanismo de ejercer violencia, ya sea contra otras estructuras, o contra población que pueda afectar la seguridad de los demás servicios criminales que la estructura ejerce. Por supuesto, no se podría determinar con exactitud la responsabilidad de las estructuras en todas las masacres cometidas en el país, la academia, sociedad civil y autoridades coinciden en entender este fenómeno como parte de su repertorio criminal. La grafica a continuación nos permite observar el comportamiento de las masacres en los últimos 10 años.

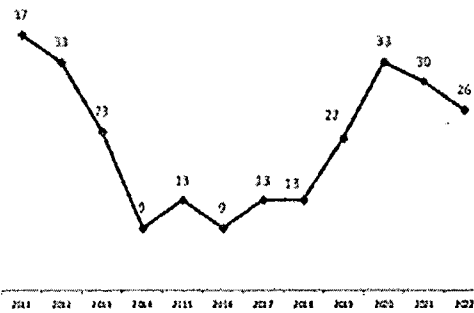
### **Casos de masacres (Izquierda) Víctimas masacres (Derecha)**

<sup>59</sup> Amicus Curiae del Centro Internacional para la Justicia Transicional, sobre la constitucionalidad de los artículos 2 (parcial), 12 y 18 de la Ley 2272 de 2022. Expediente D-15040.

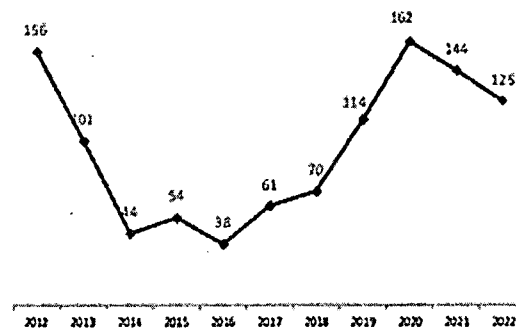
<sup>60</sup> Para ser catalogado como masacre, deben ser hechos en donde resultan muertos 4 o más personas en estado de indefensión, en el mismo lugar, a la misma hora, y por parte del mismo accionante. No se tendrán en cuenta en esta categoría a combatientes tanto de estructuras criminales como de la fuerza pública en cumplimiento de su deber constitucional.



Histórico nacional



Histórico nacional



Fuente: Datos del Ministerio de Defensa.

Nótese que entre 2012 y 2014 hay un descenso en los hechos asociados con las masacres, pasamos de 33 eventos con 156 víctimas en 2012 a 9 hechos con 44 víctimas en 2014, este descenso puede estar asociado a dos condiciones contextuales, la primera el inicio del proceso de paz que significó una disminución en la confrontación violenta y, segundo, la consolidación de algunas estructuras criminales en los territorios. En cualquier caso, es importante destacar que el aumento de las masacres en 2017, un año después de la firma del acuerdo de Paz, el cual generó en algunas zonas del país una disputa violenta en virtud de apoderarse de economías ilegales.

Por otra parte, y de acuerdo con la Defensoría del Pueblo, el 2002 se registró el asesinato de 216 líderes sociales. De acuerdo con la defensoría;

*“Entre 2016 y 2022 fueron asesinados un total de 1.113 líderes sociales. En 2016 fueron asesinados 133, en 2017 la cifra llegó a 126, en 2018 el registro fue de 178, en 2019 fueron 134, para el 2020 subió a 182 y en 2021 alcanzó las 145 víctimas mortales.*

*De los 215 homicidios ocurridos durante el último año, el tipo de liderazgo que más fue afectado fue el de los líderes comunales (63 asesinados), seguros líderes indígenas (47), comunitarios (36), campesinos o líderes agrarios (18), afrodescendientes (12), sindicales (8), activistas en derechos humanos (7), culturales o deportivos (5), líderes de población con orientación sexual e identidad de género diversas - OSIGD (4), servidores públicos (3), entre otros.*

*Los departamentos donde más crímenes contra líderes ocurrieron en el 2022 son encabezados por Nariño con 35 casos, Cauca con 26, Antioquia (22), Putumayo (22), Valle del Cauca (12), Bolívar (11), Norte de Santander (9) y Chocó y Tolima con siete casos cada uno. Justamente, coincide con aquellas*



**MINISTERIO DE JUSTICIA Y  
DEL DERECHO**

*zonas del país donde hacen presencia los principales grupos armados ilegales y las organizaciones de crimen organizado.”<sup>61</sup>*

Otros “números de interés” según información del Centro Nacional de Memoria Histórica, se pueden relacionar de la siguiente forma:

<b>Grupo Posdesmovilización (Paramilitar)</b>	<b>Desapariciones Forzadas</b>	<b>Homicidios</b>	<b>Secuestros</b>	<b>Total de víctimas</b>
Autodefensas Campesinas Nueva Generación	2	25	1	28
Bloque Meta	2	4	-	6
Clan del Golfo	79	835	79	993
Ejército Revolucionario Popular Antiterrorista Colombiano	2	4	-	6
Libertadores del Vichada	1	5	-	6
Los Machos	2	-	-	2
Los Paisas	2	41	2	45
Los Rastrojos	89	526	57	672
Grupo Posdesmovilización (Paramilitar) No Identificado	2369	3.566	271	6.233
Otro Grupo Posdesmovilización (Paramilitar)	25	186	22	233
<b>TOTALES</b>	<b>2.600</b>	<b>5.192</b>	<b>432</b>	<b>8.224</b>

FUENTE: Sistema de Información de Eventos de Violencia del Conflicto Armado Colombiano (SIEVCAC). Fecha de corte: 31/12/2022. Hechos violentos y víctimas de secuestro, homicidio, daño a bienes civiles, desaparición forzada cuyo presunto responsable son grupos posdesmovilización (paramilitar) 2005-2022

<sup>61</sup> Defensoría del Pueblo (2023) **El 2022 marcó un lamentable récord de homicidios a líderes sociales y personas defensoras de derechos humanos. Recurso en línea:** <https://www.defensoria.gov.co/-/el-2022-marc%C3%B3-un-lamentable-r%C3%A9cord-de-homicidios-a-l%C3%ADderes-sociales-y-personas-defensoras-de-derechos-humanos>





En ese sentido, se tiene que la proliferación de los actores criminales a lo largo del territorio nacional ha generado un alto índice de criminalidad y de violaciones de derechos humanos que, ligado al control poblacional y territorial que ejercen estas bandas, no permite un correcto desarrollo humano. Adicional a lo anterior, y lo que genera aún más estado de alarma en la población civil, es que estas estructuras armadas han modificado su actuar a lo largo del tiempo, pues han migrado de tener un control territorial en lugares rurales y se han asentado en algunos municipios y ciudades.

#### **IV. CONTENIDO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA**

Esta iniciativa tiene por objeto crear mecanismos de sujeción a la justicia ordinaria, mediante la aplicación de procedimientos de investigación y judicialización, contribuir a la satisfacción de los derechos de las víctimas, garantizar la no repetición, dismantelar las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto e impulsar la reintegración efectiva de sus miembros mediante un enfoque restaurativo, avanzar hacia la pacificación del territorio, la transformación territorial y la reparación a las víctimas. Lo anterior, en función a la política criminal de paz total.

La política criminal del Estado ha sido definida por la Corte Constitucional como “[e]l conjunto de respuestas que un Estado estima necesario adoptar para hacerle frente a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio bajo su jurisdicción”<sup>62</sup>.

Adicionalmente, el Alto Tribunal ha indicado el tipo de medidas que hacen parte de la estructuración de esa política pública, en las que se incluyen aquellas dirigidas a aumentar la eficiencia de la administración de justicia. En ese sentido, la Corte ha enlistado las siguientes acciones:

*“Entre las distintas medidas normativas que, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, forman parte del concepto de ‘política criminal’, se encuentran: (a) las que definen los bienes jurídicos que se busca proteger por medio de las normas penales, a través de la tipificación de conductas delictivas, (b) las que establecen los regímenes sancionatorios y los procedimientos necesarios para proteger tales bienes jurídicos, (c) las que señalan criterios para aumentar la eficiencia de la administración de justicia, (d) las que consagran los mecanismos para la protección de las personas que intervienen en los procesos penales, (e) las que regulan la detención preventiva, o (f) las que señalan los términos de prescripción de la acción penal. Así mismo ha reconocido esta Corporación que ‘las normas del Código de Procedimiento Penal son un elemento constitutivo la política criminal en*

<sup>62</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-646 de 2001. M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.



*tanto instrumento para su materialización, puesto que regulan las formas y los pasos que deben seguir quienes ejecuten dicha política en la práctica”<sup>63</sup>*

Es importante recordar que la política de paz total ha sido adoptada por el Gobierno Nacional, no solo en su Plan Nacional de Desarrollo sino en diferentes cuerpos normativos, uno de ellos, es la Ley 2272 de 2022 por medio de la cual se modificó la Ley 418 de 1997.

Al respecto, se señala que:

*La política de paz es una política de Estado. Será prioritaria y transversal en los asuntos de Estado, participativa, amplia, incluyente e integral, tanto en lo referente a la implementación de acuerdos, como con relación a procesos de negociación, diálogo y sometimiento a la justicia. Los instrumentos de la paz total tendrán como finalidad prevalente el logro de la paz estable y duradera, con garantías de no repetición y de seguridad para todos los colombianos; estándares que eviten la impunidad y garanticen en el mayor nivel posible, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.<sup>64</sup>*

Como estandarte para la obtención de una paz estable y duradera, la política de paz total, entre otras, ha priorizado los acercamientos, diálogos y/o negociaciones con actores de la violencia. Particularmente, por dos vías:

1. En una primera instancia, frente a los acuerdos de paz firmados, la política pública de la paz total se propone articular esfuerzos para su materialización.
2. Por otro lado, en cuanto a los “acuerdos” de paz que se llegaren a celebrar, puntualmente se refiere a aquellos que habrán de celebrarse con:
  - a. Negociaciones con grupos armados organizados al margen de la Ley con los que se adelanten diálogos de carácter “político”. Es pertinente mencionar desde ya que este proyecto de ley no se propone abordar este tipo de acercamientos.
  - b. Acercamientos y conversaciones con Estructuras Armadas Organizadas de Crimen de Alto Impacto, no bajo la modalidad de diálogos de carácter político, sino acercamientos en sede judicial para lograr el sometimiento de sus miembros y posterior desmantelamiento de las estructuras.

Es esta segunda manifestación de la Política de la Paz Total la que dota de fundamento el presente proyecto de ley. Partiendo de la base, por supuesto, que el sometimiento de las Estructuras Armadas Organizadas de Crimen de Alto Impacto no reviste un carácter político, como tampoco otorga dicha calidad a las Estructuras

<sup>63</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-936 de 2010. M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>64</sup> Ley 2272 (2022) Art. 2.



objeto de la presente Ley. Por el contrario, la sujeción de los miembros tiene como finalidad principal acogerlos a la jurisdicción penal mediante la creación de un trámite procesal especial, con garantías de no repetición y reivindicación de los derechos de las víctimas.

A partir de lo anterior, esta iniciativa legislativa se enmarca dentro de la potestad de configuración de la política criminal del Estado, en tanto agrupa una serie de medidas dirigidas a fortalecer la persecución penal de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, como determinó la Ley 2272 de 2022. Al ser parte de una estrategia integral dirigida a enfrentar de una manera oportuna y eficaz estas estructuras, incluye mecanismos para el fortalecimiento de la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones criminales de la Fiscalía General de la Nación, mecanismos de cooperación internacional, entre otros instrumentos.

Al respecto, distintos organismos internacionales han señalado los efectos que tiene la presencia de este tipo de estructuras en las regiones. Por ello, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos estableció que la criminalidad de este tipo de estructuras abarca una amplia gama de conductas que involucran el narcotráfico, secuestro, trata de personas y extorsiones, por señalar solo algunos de los más representativos<sup>65</sup>. Adicionalmente, el citado informe plantea desafíos comunes para los países en materia de lucha contra esta modalidad de crimen y propone el fortalecimiento de la capacidad institucional para afrontar la violencia, la inseguridad y el crimen organizado. Frente a este panorama es claro que parte de la confianza del ciudadano en la acción del Estado pasa por enfrentar de manera efectiva y oportuna las conductas delictivas de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto.

Esta iniciativa desarrolla el procedimiento de los acercamientos, conversaciones y sujeción a la justicia y desmantelamiento de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, de que trata la Ley 2272 de 2022. En este aspecto, permite que los representantes autorizados por el presidente de la República adelanten procesos con estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, que cumplan con las condiciones contenidas en el artículo 2 de dicha ley, es decir:

---

<sup>65</sup> Algunos países sufren con mayor intensidad el flagelo de la violencia, en particular debido a la presencia de grupos del crimen organizado armados. Estos grupos se dedican a diversas actividades ilícitas como el tráfico de drogas y estupefacientes ilegales, la trata y el tráfico de personas, la explotación laboral y sexual, el tráfico de armas, robos y extorsiones, entre otros. El mercado ilegal de las drogas ha contribuido de modo destacado al surgimiento de grupos criminales los cuales controlan, o compiten por controlar, el mercado ilícito de estupefacientes y sus elevados réditos económicos. La presencia de estos grupos dinamiza la violencia en especial en los Estados que se encuentran en las rutas del tráfico de la droga así como en muchas de las grandes ciudades de los países de la región. El fácil acceso a las armas de fuego y el elevado número de ellas en manos de particulares contribuyen a agravar el clima de inseguridad y la violencia". (Informe Violencia, Niñez y Crimen Organizado. Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la OEA. Noviembre de 2015, pág. 12).



- Que se trate de organizaciones criminales conformadas por un número plural de personas.
- Que se encuentren organizadas en una estructura jerárquica y/o en red.
- Que se dediquen a la ejecución permanente o continua de conductas punibles, entre las que podrán encontrarse las tipificadas en la Convención de Palermo.
- Que se enmarquen en patrones criminales que incluyan el sometimiento violento de la población civil de los territorios rurales y urbanos en los que operen.
- Que cumplan funciones en una o más economías ilícitas.

El proyecto de ley consta de siete capítulos, que contienen las siguientes disposiciones:

#### **a. Capítulo I – Disposiciones Generales.**

Contiene (i) el objeto del proyecto; (ii) las estructuras objeto de la ley; (iii) el tratamiento penal; (iv) el patrón criminal; (v) la definición de jefes y cabecillas; (vi) el tratamiento penal para el desmantelamiento de la estructura armada organizada; (vii) la fecha límite para la suscripción del acta individual de sujeción y garantías de no repetición; (viii) interpretación y (ix) integración.

A continuación, se explican los fundamentos de algunas de las disposiciones más importantes contenidas en este capítulo:

- 1) **En su artículo 3**, en el cual se aborda el tratamiento penal, se señala que esta Ley excluye a grupos y organizaciones armadas rebeldes que poseen carácter político con las cuales el Gobierno Nacional adelanta procesos de diálogo o conversaciones de paz. En tal sentido, prevé que los beneficios en la punibilidad y la pena con componente restaurativo de que trata esta Ley no constituyen reconocimiento político de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto y sus integrantes.

Recordemos que, la política de la paz total ha decidido abordar los acercamientos de grupos violentos mediante diálogos orientados a obtener acuerdos con Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley y que revisten un carácter Político. Verbigracia de lo anterior, son aquellos que se adelantan con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) o que, en el pasado, se adelantaron con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).



Cualquiera de los eventos anteriormente descritos supone reconocer a la parte negociante su calidad de Organización Armada de carácter Político. Expresamente, el Art. 3 del presente proyecto de Ley se propone descartar por completo el sometimiento de miembros de estos agentes de la violencia en Colombia.

Por su parte, según la cláusula contenida en esta norma, serán objeto del presente trámite solamente las Estructuras Armadas Organizadas de Crimen de Alto Impacto, como manifestación de la macro-criminalidad organizada, desligada de gestas políticas. El fundamento de dicha exclusión se encuentra, precisamente, en la propia política pública de Paz Total trazada en la Ley 2272 de 2022.

- 2) **En su artículo 2**, se aborda el primero de los retos de este proyecto de ley, cual es la caracterización de las Estructuras Armadas Organizadas de Crimen de Alto Impacto. Para tales efectos, fueron adoptados los términos previstos en la Ley 2272 de 2022. Sin embargo, no por ello la definición contenida en este artículo deja de tener fundamento.

Para tales efectos, resulta primordial comprender que el fenómeno criminal ha avanzado hacia concepciones diferentes a las preestablecidas y conforme a las cuales se consideraba que las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto obedecían a una estructura estática, jerárquica y con subordinación interna.

En cuanto a la necesidad de superar el análisis tradicional de las organizaciones criminales como estructuras jerárquicas y verticales se ha dicho:

*“El análisis de redes se entiende hoy en día como una herramienta necesaria para el análisis, la investigación y la judicialización del fenómeno criminal organizado ya que permite establecer las conexiones comunicativas concretas entre los participantes para la realización de determinado hecho delictivo; superar el tradicional análisis de las organizaciones criminales como entes aislados que son representadas como estructuras jerárquicas y verticales; construir y explicar los contextos sociales en los que se producen los fenómenos criminales; y a las instituciones encargadas de la persecución penal diseñar la política criminal y las políticas de seguridad necesarias para combatir este complejo fenómeno”<sup>66</sup>.*

---

<sup>66</sup> “Las organizaciones criminales. Sistema de injusto autónomo”, p. 100-101.



Es así como, “[u]no de los principales cambios en las modernas estructuras criminales es que dejaron de ser estructuras jerárquicas y centralizadas; más bien las grandes estructurales nacionales o transnacionales responden a dinámicas de relaciones y acuerdos entre diversas organizaciones muy especializadas y autónomas de características variadas, que incluso empiezan a responder a la dinámica horizontal de redes macrocriminales”<sup>67</sup>

Es importante reconocer que el actuar criminal de estos actores de la violencia se distingue, cuando menos, estructuralmente, de aquel que es propio de los Grupos Armados al Margen de la Ley con Carácter Político por la forma en la que se concibe. Así, mientras que los segundos se organizan jerárquicamente, las Estructuras Armadas Organizadas de Crimen de Alto Impacto encuentran correspondencia no solo con una organización jerárquica, sino también en red.

De modo que, siendo conscientes de esta realidad, este proyecto de ley se propone en su Artículo 2 abordar este fenómeno criminal, bajo dos nociones:

- La primera de ellas corresponde a la noción tradicional, aunque cada vez menos frecuente, de contemplar un orden jerarquizado en el seno de las Estructuras Armadas Organizadas de Crimen de Alto Impacto.
- En segundo lugar, corresponde a una comprensión cada vez mas creciente de estos actores de la violencia, denominada “organización en red”. Tal y como se mencionó en el aparte precitado, se trata de un fenómeno criminal que responde a una “dinámica horizontal de redes macrocriminales”.

Lo anterior supone un reto importante que es asumido por este proyecto de ley, cual es el de brindar un trato diferenciado a los miembros de las Estructuras, aún con la dificultad que supone su “homogeneidad”. Sin embargo, no deja de ser un planteamiento fundamentado en la realidad de la macro-criminalidad al menos, propia de la sociedad colombiana.

Para los fines de superar la dificultad antes mencionada, resulta primordial el trabajo de la Instancia de Alto Nivel, contenido en el parágrafo 1 del Art. 2. Esta instancia fue contemplada desde la propia Ley 2272 de 2022 de la siguiente forma:

---

<sup>67</sup> Garzón, Juan Carlos. La rebelión de las redes criminales: el crimen organizado en América Latina y las fuerzas que lo modifican, Washington DC, Woodrow Wilson Center for Scholars, Marzo 2012. Citado en “Las organizaciones criminales. Sistema de injusto autónomo.”, p. 18.



*Se creará una instancia de Alto Nivel para el estudio, caracterización y calificación de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto que puedan verse beneficiadas por esta ley. Dicha instancia debe ser coordinada por el Ministerio de Defensa Nacional y contará con la participación de la Dirección Nacional de Inteligencia y el Alto Comisionado para la Paz.<sup>68</sup>*

En ese orden de ideas, se contará con el apoyo de esta instancia para llevar a cabo las tareas de caracterización de la Estructura Armada Organizada de Crimen de Alto Impacto, aún en sus más complejas configuraciones como aquella tipo “red”. La intervención de esta instancia encuentra suficiente fundamento en cuanto supone un escaño fundamental para el sometimiento de las Estructuras Armadas Organizadas de Crimen de Alto Impacto cuyo acercamiento se pretende en el marco de la materialización de la política pública de la paz total.

Este capítulo de disposiciones generales comprende una mirada renovada al concepto estático del crimen organizado. El fundamento de contemplar no solamente estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto con estructura jerarquizada sino también en red, obedece a una realidad social propia de la delincuencia urbana que azota al país.

#### **b. Capítulo II – Tratamiento Penal**

En este capítulo se fija (i) el ámbito de aplicación; (ii) las obligaciones para acceder y (iii) mantener el tratamiento penal, así como (iv) las autoridades encargadas de verificar su cumplimiento; (v) los elementos que componen el tratamiento penal, a saber: el componente de privación efectiva de la libertad en establecimiento carcelario y el componente restaurativo con mecanismos de vigilancia y monitoreo; (vi) la aplicación del tratamiento penal; (vii) la aplicación del principio de oportunidad; (viii) el tratamiento penal para personas privadas de la libertad; (ix) la libertad provisional condicionada; (x) la revocatoria del tratamiento penal y (xi) el trámite del incidente de incumplimiento.

A continuación, se enuncian los fundamentos de algunas de las disposiciones más importantes contenidas en este capítulo:

---

<sup>68</sup> Ley 2272 (2022) Art. 2.



- 1) En los Artículos 14 y 15 se señalan los componentes del tratamiento penitenciario. Al respecto, es importante recalcar que, mientras que el componente de pena privativa de la libertad en establecimiento carcelario pretende satisfacer las necesidades de justicia retributiva, mediante el componente de pena restaurativa extramural se pretende avanzar en el desarrollo e implementación efectiva de una justicia restaurativa, que contribuya a la reconciliación y a la transformación territorial a partir del pensar y hacer colectivo entre los actores territoriales, generando un diálogo y una práctica constructiva para la nueva comprensión y desarrollo de los contextos regionales y locales.

Ahora bien, el componente restaurativo, que será abordado más a profundidad en el acápite respectivo, no es ajeno al desarrollo que en la doctrina y en la ley tienen los fines y las funciones de la pena. De ese modo, puede decirse que este proyecto de ley es garante de los componentes retributivo y restaurativos propios de las sanciones penales.

En términos generales, las funciones de la pena son:

**ARTÍCULO 4º.** *Funciones de la pena. La pena cumplirá las funciones de prevención general, retribución justa, prevención especial, reinserción social y protección al condenado (...)*<sup>69</sup>

Puede rescatarse, además de las finalidades preventivas, en su esfera especial y general, otras como la retribución justa y la reinserción social. Ambas, encuentran correspondencia en el tratamiento penitenciario propuesto en esta ley.

Una primera noción, correspondiente al componente retributivo es la propia de la pena de privación efectiva de la libertad en un establecimiento carcelario de seis (6) a ocho (8) años.

Por su parte, el componente restaurativo que necesariamente supone la resocialización del condenado se encuentra contenido en el periodo de cuatro (4) años dispuesto, bajo mecanismos de vigilancia electrónica, para la participación en programas de justicia restaurativa.

Es importante no perder de vista que el componente restaurativo que contempla este proyecto de ley, va necesariamente de la mano con el carácter resocializador que debe revestir la pena. Esto pues, solo reincorporando al condenado a la sociedad, es que podrá verificarse su aptitud para poder volver a tomar parte en ella, partiendo de la reparación de los perjuicios causados con la conducta punible.

---

<sup>69</sup> Ley 599 (2000) Art. 4.





- 2) Los artículos 11 y 12 del presente proyecto de ley se constituyen en uno de los pilares de esta. En ellos, se consagran las obligaciones para acceder y mantener los beneficios contemplados para los miembros de estructuras y su contenido que materializan propiamente la política pública para la Paz Total que pretende alcanzar el Gobierno Nacional.

Esta política se ha concretado más allá de ideales etéreos o altruistas, es por eso que la Ley 2272 de 2022 en su artículo primero, literal b, se refiere a esta como “(...) una política de Estado. Será prioritaria y transversal en los asuntos de Estado, participativa, amplia, incluyente e integral, tanto en lo referente a la implementación de acuerdos, como con relación a procesos de negociación, diálogo y sometimiento a la justicia (...)”<sup>70</sup>. Se puede advertir que la mayor de sus manifestaciones se centra en el adelantamiento de procesos de acercamiento, negociación y diálogos con agentes de hechos violentos que, en lo que concierne a la presente Ley, son aquellos miembros de Estructuras Armadas Organizadas de Crimen de Alto Impacto.

Por supuesto, si la finalidad última de esta política es la de “el logro de la paz estable y duradera, con garantías de no repetición y de seguridad para todos los colombianos; estándares que eviten la impunidad y garanticen en el mayor nivel posible, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación”<sup>71</sup>, lo propio es abarcar y erradicar las prácticas violentas de las estructuras criminales.

En suma, la política de la paz total, y su manifestación para lograr acercamientos, diálogos, negociaciones y sujeción a la justicia de actores violentos del contexto nacional para la obtención de una paz estable y duradera, supone, necesariamente, desligar a los miembros de estructuras de todas y cada una de las actividades delictivas propias de estas organizaciones.

Se sabe que algunos de los estandartes delictivos de las estructuras pasan por el uso ilegal de armas de fuego, reclutamiento de menores, obtención de prebendas fruto de secuestros, extorsiones e incluso, vínculos con el narcotráfico. En ese orden de ideas, comprendemos que el desmantelamiento de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto y su sujeción, esencialmente pasan por la desvinculación de sus miembros de las actividades anteriormente descritas.

Solo “inocuzando” el objeto del plan criminal de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto es que se podrá lograr su eventual desmantelamiento y sujeción. Es por eso por lo que, el proyecto de ley contempla como requisito *sine qua non* la verificación del cumplimiento de unas obligaciones primordiales para obtener acceso al tratamiento penal previsto.

<sup>70</sup> Ley 2272 (2022) Art. 1

<sup>71</sup> Ley 2272 (2022) Art. 1



Los mecanismos de negociación, dialogo, acercamiento y sujeción trazados por la política de Paz Total solo son posibles en cuanto exista un ambiente propicio que permita "exteriorizar" la voluntad real de quienes pretenden someterse a la justicia y volver a tomar parte de la sociedad civil. Por el contrario, un acercamiento entre el Gobierno Nacional y las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto en condiciones que perpetúan las actividades delictivas no será más sino la evidencia de la ausencia total de compromiso de quienes pretenden someterse a la justicia.

La Corte Constitucional en su jurisprudencia ha sido enfática en el establecimiento de unas condiciones "mínimas" que deben ser observadas por quien pretende reincorporarse a la sociedad civil:

*"En un Estado tan polarizado como el nuestro, la implementación del proceso de paz debe construirse desde unos mínimos de convergencia y posterior desarrollo gradual de los demás ejes temáticos, pudiendo avizorarse como punto de partida, a saber: cese al fuego y de hostilidades, dejación de las armas y garantías de seguridad; derechos de las víctimas; entrega de menores que hubieren sido reclutados; descontaminación territorial de minas antipersonal; liberación de rehenes; protección de la población civil; búsqueda de personas desaparecidas; concesión de amnistías e indultos; y participación en política."<sup>72</sup>*

De modo que la imposición de las obligaciones contenidas en el Art. 10 de este proyecto de Ley no es un simple capricho. Por el contrario, es el punto de partida fundamental para hablar de paz total. El acatamiento de las obligaciones no solo debe ser un requisito para que se permita el acceso al tratamiento penal previsto en este proyecto de ley, además, estas deben subsistir durante el trasegar de las negociaciones, diálogos y posterior sujeción.

Es por lo anterior que, el Art. 11 de este proyecto de Ley se propone la imposición de obligaciones a quienes, después de haber accedido a este mecanismo propio de la Justicia Premial, deciden finalmente someterse. Del mismo modo, resulta apenas justificado que, la inobservancia del cumplimiento de las obligaciones para mantener el tratamiento penal previsto en este proyecto de ley sea suficiente para excluir de su trámite al miembro de la estructura armada organizada de crimen de alto impacto.

En ese orden de ideas, lo dispuesto en los Artículos 11 y 12 del presente proyecto de Ley encuentran fundamento, principalmente en:

---

<sup>72</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-171 de 2017.



- Constituyen una manifestación propia de la Política de Paz Total. Lo anterior es cierto pues, las finalidades propuestas por esta política no son otras que la obtención de una paz estable y duradera a partir de los acercamientos, negociaciones, diálogos y consecuente sujeción a la justicia que pueda tener el Gobierno Nacional con las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto.
- Acercamientos que, además, deben reflejar una voluntad real de compromiso, no solo del Gobierno Nacional, sino de los miembros de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto. Este compromiso se manifiesta indudablemente, con la expiación de los medios criminales.

**3) Los artículos 15 y 17** reglamentan la aplicación del tratamiento penal y el tratamiento penal para las personas privadas de la libertad, respectivamente, no siendo más que la manifestación del derecho penal premial que pretende contemplar este proyecto de ley. La justificación de ambas normas encuentra asidero en que:

- Materializan uno de los fines constitucionales legítimos del Estado colombiano cual es el derecho fundamental a la paz, y otros tantos relacionados con este.
- Son una manifestación de la justicia premial, propia del sistema penal acusatorio y adversarial previsto en el artículo 250 de la Constitución Política.
- Cumplen con los fines y funciones de la pena.

En cuanto al primero de los fundamentos, es importante no perder de vista que el Constituyente de 1991 motivó el texto, entre otros, "*con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana*"<sup>73</sup>.

Lo anterior, se complementa armónicamente con el precepto del artículo 22 superior según el cual "*La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento*"<sup>74</sup>. De modo que, la paz, además de ser uno de los motivos fundantes del texto constitucional, es propiamente un derecho fundamental y un deber exigible, entre otras, a las propias autoridades estatales.

<sup>73</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA (1991), Preámbulo.

<sup>74</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA (1991), Art. 22.



Es por lo anterior que, en su obligación de garantizar el derecho a la paz de los colombianos, el Gobierno Nacional emprende la tarea de fijar una política de paz total y con esta, la necesidad improrrogable de lograr un acercamiento con los actores de la violencia en el país, incluyendo a las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto.

Este acercamiento, en los términos anteriormente expuestos de que trata la Ley 2272 de 2022, llevan implícito el concepto de sujeción. De modo que, el deber constitucional atribuible al estado colombiano de garantizar la paz en el territorio nacional comprende la sujeción de los miembros de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto.

La vía por la que se ha optado para materializar esta sujeción es la que se propone este proyecto de ley. Es decir, la de vincular a los miembros de estructura armada organizada de crimen de alto impacto a un tratamiento penal diferenciado, particularmente, en cuanto a la imposición de penas.

Es por eso que las modalidades y el quantum punitivo que comprenden los artículos 13 y 14 de este proyecto de ley, encuentran fundamento toda vez que desarrollan propiamente un fin constitucional legítimo, que es el derecho y el deber a la paz.

Por otro lado, el tratamiento penal diferenciado de que trata el presente proyecto de ley se funda en una de las características principales de nuestro sistema penal acusatorio contenido en la Constitución Política y en la Ley 906 de 2004: el principio de justicia premial. En reiteradas ocasiones la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia se ha referido a este precepto, señalando que:

*“El denominado derecho penal premial responde a una evaluación costo-beneficio. De ahí que sea diferente la “recompensa” que se ofrece al procesado por su allanamiento, según lo temprano o tardío de este. Ya se vio: hasta de la mitad en la formulación de la imputación, hasta de la tercera parte en la audiencia preparatoria y de una sexta parte en la fase del juicio oral denominada alegación inicial.”<sup>75</sup>*

La ley 906 de 2004, contempla como parte de su esencia la necesidad de obtener pronta justicia, además, en consonancia con compromisos internacionales asumidos por el estado colombiano. Por tal motivo, en las diferentes instancias procesales se han contemplado diferentes “recompensas” en los términos de la Corte, que suponen la concesión de beneficios punitivos a quienes se acogen a fórmulas de terminación anticipada del proceso.

---

<sup>75</sup> CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Sentencia SP1929-2018, Rad: 52624. M.P.: José Luis Barceló Camacho



Algunas de las manifestaciones más importantes del principio de justicia premial, son los allanamientos, y los preacuerdos suscritos entre la Fiscalía General de la Nación y el procesado. En ambos casos, el procesado asume una actitud de colaboración para con la administración de justicia y con las víctimas que le permite hacerse acreedor de “rebajas” punitivas.

La naturaleza propia de la justicia premial permite que la intensidad de la “recompensa” sea directamente proporcional con la colaboración del procesado para con la administración de justicia. De este modo lo entiende la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia:

*“Igualmente, en principio, la norma objeto de censura atiende uno de los principios del derecho premial y la negociación propia de la Ley 906 de 2004, según la cual a mayor compromiso hacia la colaboración con la administración de justicia y la economía procesal, más significativa debe ser la respuesta premial que otorgue la legislación.”<sup>76</sup>*

Así las cosas, preliminarmente puede decirse que:

- La Ley 906 de 2004 se fundó con un ánimo compensatorio para el procesado en la medida en la que se muestre colaborativo con la administración de justicia. A este precepto se le denomina “justicia premial”.
- La justicia premial supone el otorgamiento de beneficios que recaen sobre el quantum punitivo a imponer.
- Las manifestaciones más importantes de la justicia premial son los preacuerdos y negociaciones entre la Fiscalía General de la Nación y el procesado y los allanamientos.

En ese orden de ideas, las determinaciones punitivas contenidas en el artículo 15 de este proyecto de ley, se inspiran y fundamentan en el principio de justicia premial. Lo anterior se puede concluir toda vez que:

- Conceden un beneficio punitivo para los miembros de Estructuras Armadas Organizadas de Crimen de Alto Impacto.
- La concesión de esta “recompensa” se materializa solamente mediante el allanamiento a cargos. De modo que, debe entenderse que el tratamiento penal contenido en este proyecto de ley es exclusivamente premial, pues no comprende instancias procesales diferentes al allanamiento de la imputación.

---

<sup>76</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-645 de 2012



Ahora bien, debe mencionarse que, si bien es cierto que la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia ha señalado que la disposición contenida en el Art. 349 de la Ley 906 de 2004, esto es, la obligación de procesado de reintegrar "por lo menos, el cincuenta por ciento del valor equivalente al incremento percibido y se asegure el recaudo del remanente" es transversalmente aplicable en tratándose del "allanamiento simple", lo cierto es que dentro del tratamiento penal propuesto en esta iniciativa legislativa, no se contempla la celebración de preacuerdos.

Por otro lado, consideramos que la interpretación que la Corte Suprema de Justicia ha adoptado no es acertada, por cuanto, a todas luces, el procesado que se allana a cargos en las oportunidades que las autoridades judiciales le brindan en diferentes instancias procesales no suponen acuerdo alguno entre la defensa y la fiscalía, por lo que, naturalmente, no le son oponibles las disposiciones propias de los preacuerdos, como aquella consagrada en el Art. 349 de la Ley 906 de 2004.

En conclusión, este proyecto de ley prevé un tratamiento penal diferenciado, que encuentra fundamento i) en un fin constitucional legítimo del Estado colombiano cual es la materialización del derecho a la paz en sus tres aristas (como derecho de los ciudadanos, deber de las autoridades y fundamento de la Carta) y; ii) una manifestación del principio de justicia premial, inmerso en la Ley 906 de 2004 y garante de premisas superiores como la colaboración con la administración de justicia y la economía procesal.

Las sanciones penales previstas en las normas precitadas contemplan para aquellos eventos en los que no procede la renuncia condicionada mediante la aplicación de un principio de oportunidad, las siguientes modalidades:

- Un componente eminentemente retributivo. Este consiste en la imposición de una pena privativa de la libertad efectiva en establecimiento carcelario. El monto de la sanción oscila entre los seis (6) a ocho (8) años.
- Un componente restaurativo. Este consiste en un periodo extramural de cuatro (4) años en el que el condenado estará bajo vigilancia y monitoreo, tomando parte en programas de justicia restaurativa.

El fundamento de las anteriores disposiciones se encuentra en los fines y funciones propios de la sanción penal. En cualquier caso, lo dispuesto en esta norma desarrolla y garantiza dichos principios.

Veamos:



*"(...) plantea que el sentido de la pena es la retribución moral fundada en el llamado principio de culpabilidad —entendido en su sentido más clásico, como libertad de voluntad o libre albedrío—; así las cosas, como el hombre es libre de autodeterminarse y puede optar entre lo bueno y lo malo, al hacer mal uso de esa libertad a través de la comisión de un delito, se hace culpable y por ende —en justicia— acreedor a una pena, a título de retribución por el mal cometido, gracias a lo que se logra el imperio de la justicia"*<sup>77</sup>

De modo que, el carácter retribucionista de la pena, aún vigente gracias a finalidades como la prevención general contenida en el Art. 4 de la Ley 599 de 2000 se encuentra plenamente verificado. La mayor virtud de este componente consiste en que facilita la objetivación del quantum punitivo. Esto pues, solo comprendiendo exactamente el alcance del "mal" cometido es que podrá dosificarse en correcta medida la pena a imponer.

Este estudio retributivo de los hechos por los cuales serán sometidos los miembros de las Estructuras Armadas Organizadas de Crimen de Alto Impacto resultó en la determinación de un margen punitivo que va de los seis (6) a ocho (8) años de pena privativa de la libertad, claro está, siempre que se observen las exigencias propias de la justicia premial.

De modo que, la dosificación planteada en este proyecto de ley encuentra fundamento, en primera medida en una interpretación netamente objetiva que solo es posible gracias a la comprensión de la pena desde su esfera retributiva, pero, además, y aún en mayor medida, en las virtudes de la justicia premial propia de la Ley 906 de 2004.

Por otro lado, la función resocializadora no se queda atrás. Sobre dicho particular, se tiene dicho que:

*"Un Estado de derecho no debe causar un mal al infractor, sino velar por su readaptación, su resocialización, su reeducación —obvio es decirlo, sin afectar los derechos humanos fundamentales de la persona y sin que ella se torne en una enmienda moral—, de tal manera que pueda llevar en el futuro una vida sin cometer delitos y reincorporarse al seno de la sociedad; se trata, pues, no solo de prevenir la comisión de nuevos hechos criminales, sino también de proteger a la sociedad de las conductas que infringen el orden jurídico buscando su desquiciamiento"*<sup>78</sup>

<sup>77</sup> Velásquez Velásquez, Fernando (2004). "Manual de derecho penal: parte general" Bogotá: Editorial Temis

<sup>78</sup> Velásquez Velásquez, Fernando (2004). "Manual de derecho penal: parte general" Bogotá: Editorial Temis



Así las cosas, a la par del componente retributivo, este proyecto de ley consagra un componente restaurativo cuyo fundamento no es otro que garantizar la efectiva resocialización del condenado, partiendo de la reparación a las víctimas. De ese modo, encuentra un fundamento razonado prever un componente restaurativo de cuatro (4) años en el que, sin perjuicio de la vigilancia y monitoreo aún presente, busca la participación del miembro de la Estructura Armada Organizada de Crimen de Alto Impacto en programas de reparación a las víctimas.

Piénsese que, consagrar exclusivamente el componente retributivo, no solo sería un atropello para el condenado, quien ve frustradas sus opciones de reinsertarse a la vida en sociedad, sino también para las víctimas. Por el contrario, consideramos que la restauración de los daños solo es posible en la medida en la que el condenado tenga la posibilidad de resocializarse. En ese orden de ideas, el fundamento para la consagración de un componente restaurativo extramural es acorde con los propios fines y funciones de la sanción penal.

Ahora bien, sobre la acumulación de penas, este proyecto pretende llevarla a cabo en aquellos eventos en los que existan condenas en firme respecto a miembros sometidos, previos a al trámite de sujeción a la justicia.

En cuanto a la acumulación de las penas, el Art. 460 de la Ley 906 de 2004, señala:

***“ARTÍCULO 460. Acumulación jurídica.** Las normas que regulan la dosificación de la pena, en caso de concurso de conductas punibles, se aplicarán también cuando los delitos conexos se hubieren fallado independientemente. Igualmente, cuando se hubieren proferido varias sentencias en diferentes procesos. En estos casos la pena impuesta en la primera decisión se tendrá como parte de la sanción a imponer.*

*No podrán acumularse penas por delitos cometidos con posterioridad al proferimiento de sentencia de primera o única instancia en cualquiera de los procesos, ni penas ya ejecutadas, ni las impuestas por delitos cometidos durante el tiempo que la persona estuviere privada de la libertad”<sup>79</sup>*

De modo que, el fundamento de la aplicación de esta figura encuentra correspondencia con una disposición legal, puntualmente, la precitada. Por lo demás, en cuanto al alcance que se le quiera dar a la aplicación de esta figura, es preciso recordar que este es una manifestación propia de la libertad de configuración del legislador:

---

<sup>79</sup> Ley 906 (2004) Art. 460.





*“En cuanto a la presunta vulneración de la garantía del debido proceso, encuentra la Corte que la consagración, por parte del legislador, de la figura de la acumulación jurídica de penas, y la determinación de los eventos en los que procede, así como de aquellos que quedan excluidos de ese sistema de dosificación punitiva, son materias que se ubican dentro del ámbito de libertad de configuración normativa del legislador en materia penal, y la interpretación que al segmento normativo demandado le ha dado el órgano máximo de la jurisdicción encargada de su aplicación y de la unificación de la jurisprudencia en ese ámbito (la Corte Suprema de Justicia), se aviene al precepto constitucional que contempla el debido proceso.”<sup>80</sup>*

Lo propio sucede con la disposición contenida en el parágrafo 5 del Art. 14 del presente proyecto de ley, según el cual se procederá la acumulación de procesos en curso al momento de la suscripción del acta individual.

- 4) **El artículo 16**, prevé la aplicación del principio de oportunidad para los miembros de la estructura armada organizada de crimen de alto impacto que hubieren incurrido en la comisión de los delitos de concierto para delinquir simple o agravado, utilización ilegal de uniformes e insignias, utilización ilícita de equipos transmisores o receptores y porte ilegal de armas de fuego o municiones de uso privativo de las Fuerzas Armadas o de defensa personal, o cuando se trate de la hipótesis prevista en el numeral 1 del artículo 324 de la Ley 906 de 2004.

Lo allí previsto, tiene tres fundamentos principalmente:

- Es una manifestación de la política criminal del estado.
- Es una manifestación de la aplicación de un precepto legal.
- La aplicación del principio de oportunidad en modalidad de renuncia condicionada, no obedece a la aplicación ya existente en la ley 906 de 2000. Por el contrario, es una figura propia de este proyecto, con sus propias virtudes.

En primer lugar, el principio de oportunidad es *“la facultad constitucional que le permite a la Fiscalía General de la Nación, no obstante que existe fundamento para adelantar la persecución penal, suspenderla, interrumpirla o renunciar a ella, por razones de política criminal, según las causales taxativamente definidas en la ley, con sujeción a la reglamentación expedida por el Fiscal General de la Nación y sometido a control de legalidad ante el Juez de Garantías.”<sup>81</sup>*

<sup>80</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-1086 de 2008.

<sup>81</sup> Ley 906 (2004) Art. 323.



De ese modo, es una figura estrechamente relacionada con el ejercicio de la política criminal del Estado. Lo anterior supone que el ejercicio de dicha facultad, en cabeza de la Fiscalía General de la Nación, debe encontrar correspondencia no solo con la verificación del principio de taxatividad de las causales previstas en el Art. 324 de la Ley 906 de 2004, sino en las directrices de la política criminal de Colombia.

El fundamento para otorgar la aplicación de un principio de oportunidad a los miembros de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto por los delitos de concierto para delinquir simple o agravado, utilización ilegal de uniformes e insignias, utilización ilícita de equipos transmisores o receptores y porte ilegal de armas de fuego o municiones de uso privativo de las Fuerzas Armadas o de defensa personal, no es otro que los efectos que irradia la política de la Paz Total propuesta por el Gobierno Nacional y conceptualizada en la Ley 2272 de 2022.

Por su parte, en lo referido a la aplicación del principio de oportunidad con fundamento en el contenido de la causal 1 del Art. 324 de la Ley 906 de 2004 el motivo no es otro que la aplicación de un precepto propiamente establecido por el legislador en el Código de Procedimiento Penal.

Como se puede leer, habrá lugar a la aplicación del principio de oportunidad *“Cuando se tratare de delitos sancionados con pena privativa de la libertad cuyo máximo señalado en la Ley no exceda de seis (6) años o con pena principal de multa, siempre que se haya reparado integralmente a la víctima conocida o individualizada”*<sup>82</sup>, de modo que, no se pretende nada diferente a dar aplicación a esta causal para los eventos en los que los miembros de las estructuras hubiesen cometido delitos sancionados con pena privativa de la libertad no mayor a seis (6) años.

Por último, es cierto que el código procesal penal prevé la aplicación del principio de oportunidad en modalidad de renuncia o de suspensión. También lo es, que en la modalidad de suspensión, la aplicación del principio de oportunidad está sujeta a la verificación del cumplimiento de los compromisos pactados mediante la realización de audiencias periódicas para que finalmente, se conceda en modalidad de renuncia.

---

<sup>82</sup> Ley 906 (2004) Art. 324.



Este proyecto de ley, mediante la renuncia condicionada pretende invertir el orden de modo que el fiscal delegado otorgue el principio de oportunidad en modalidad de renuncia por un término definido en el cual, el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Fiscalía General de la Nación y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, con apoyo del mecanismo de acompañamiento podrán poner en conocimiento el incumplimiento de las obligaciones de las que tratan los Arts. 10 y 11. La acreditación de dicho incumplimiento acarreará la inaplicación de la figura o, por el contrario, su aplicación definitiva sin que para tales efectos sea necesaria la celebración de audiencias judiciales.

**En conclusión**, este segundo capítulo, constituido como uno de los más importantes de este proyecto de ley, encuentra motivación suficiente para cada una de las normas que lo componen, principalmente, bajo la fundamentación de:

- La política de la Paz Total.
- Las condiciones mínimas exigibles a quienes concurren a un escenario de negociación y sujeción, según los ha establecido la jurisprudencia de la Corte Constitucional.
- La naturaleza premial del proceso penal contenido en la Constitución Política y en la Ley 906 de 2004.
- La materialización de los fines constitucionales legítimos del Estado colombiano como el derecho fundamental a la paz.

**c. Capítulo III – Procedimiento para la sujeción a la justicia y el desmantelamiento de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto.**

Este capítulo contiene el procedimiento para la sujeción y el desmantelamiento de Estructuras Armadas Organizadas de Crimen de Alto Impacto y en particular (i) las etapas que se surten en el procedimiento judicial; (ii) Etapa de acercamiento, conversación y términos de sujeción; (iii) la elaboración y presentación del listado de integrantes de la Estructura Armada Organizada de Crimen de Alto Impacto; (iv) la conformación y (v) funciones del Comité Interinstitucional de Verificación; (vi) la definición y contenido del Acta colectiva y actas individuales de sujeción y garantías de no repetición; (vii) la calidad de la información a entregar por los miembros de la Estructura Armada Organizada de Crimen de Alto Impacto (viii) la conceptualización general de la etapa de procesamiento; (ix) la intervención de la Fiscalía General de la Nación en el procedimiento y (x) etapa de cumplimiento de la pena y condiciones de contribución.

A continuación, se dan los fundamentos de algunas de las disposiciones más importantes contenidas en este capítulo en el que se establecen tres etapas que se identifican claramente:



- 5) El Artículo 22 contempla lo relacionado con la etapa de acercamiento, conversación y términos de sujeción en la que los miembros de la estructura armada organizada de crimen de alto impacto manifiestan su interés de someterse a la justicia ordinaria, con todos los compromisos que ello conlleva como los descritos y discutidos en el capítulo anterior. Esta etapa prevé la designación de representantes, tanto de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto como del Gobierno Nacional, se definirá la lista de miembros, las zonas de ubicación temporal y la caracterización de la estructura.

El fundamento de esta disposición no es otro que lo propiamente establecido en la Ley 2272 de 2022. En dicha norma, El Art. 8 señala que el Gobierno Nacional está en capacidad de:

*“Realizar todos los actos tendientes a entablar acercamientos y conversaciones con estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto que demuestren voluntad para transitar hacia el Estado de Derecho. Los términos de sometimiento a la justicia a los que se lleguen con estas estructuras serán los que a juicio del Gobierno Nacional sean necesarios para pacificar los territorios y lograr su sometimiento a la justicia. El cumplimiento de los términos de sometimiento a la justicia será verificado por las instancias nacionales o internacionales que para el efecto se designen.”<sup>83</sup>*

De modo que, el legislador fue quien expresamente facultó al Gobierno Nacional para adelantar la etapa de acercamiento, conversación y términos de sujeción de los miembros de las Estructuras Armadas Organizadas de Crimen de Alto Impacto de la que trata el Art. 24 de este proyecto de Ley.

El establecimiento de zonas de ubicación temporal tampoco resulta ajeno a lo dispuesto en la precitada norma. Por el contrario, la Ley 2272 en el mismo Art. 8, señala:

*“PARÁGRAFO 3°. El Gobierno Nacional o los representantes autorizados expresamente por el mismo, podrán acordar con los voceros o miembros representantes de las organizaciones armadas al margen de la ley, en un estado avanzado del proceso de paz, y para efectos del presente artículo, su ubicación temporal o la de sus miembros en precisas y determinadas zonas del territorio nacional, de considerarse conveniente.”<sup>84</sup>*

De modo que, el contenido de la norma del Art. 22 de este proyecto de ley no es más sino un desarrollo a lo previsto en el Art. 8 de la Ley 2272 de 2022.

- 6) El Artículo 28 desarrolla la etapa de procesamiento, en la cual se agotará el trámite procesal para la sujeción a la justicia ordinaria de los miembros de la estructura armada organizada de crimen de alto impacto. Este trámite procesal

<sup>83</sup> Ley 2272 (2022) Art. 8.

<sup>84</sup> Ley 2272 (2022) Art. 8.



pasa por la presentación del acta colectiva e individual de sujeción y garantías de no repetición ante la autoridad judicial competente.

- 7) **El Artículo 29** de este proyecto de ley consagra la intervención de la Fiscalía General de la Nación en el proceso. Particularmente, surgen aparentes problemáticas de cara a la aplicación del literal A el cual consagra la facultad en cabeza del Presidente de la República de solicitar a la Fiscalía General de la Nación la Suspensión de las ordenes de captura ya dictadas o que se lleguen a dictar durante las etapas anteriores.

Lo cierto es que esta es una circunstancia ya prevista por el legislador en la ley 2272 de 2022, cuyo tenor literal reza:

*“PARÁGRAFO 2°. Una vez iniciado un proceso de diálogo, negociación o firma de acuerdos, y con el fin de facilitar el desarrollo de los mismos, las autoridades judiciales correspondientes suspenderán las órdenes de captura que se hayan dictado o se dicten en contra de los miembros representantes de las organizaciones armadas al margen de la ley con los cuales se adelanten diálogos, negociaciones o acuerdos de paz; o de los miembros representantes de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto con las que se adelanten acercamientos, conversaciones o se suscriban términos de sometimiento a la justicia, con el fin de hacer tránsito al Estado de Derecho.”<sup>85</sup>*

De modo que, fue en su libertad de configuración legislativa que el legislador contempló como mecanismo para el desarrollo de los acercamientos el de suspender las órdenes de captura.

Como bien se señaló con anterioridad, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha trazado lo que denominó condiciones “mínimas”, dentro de las cuales se enmarcan los compromisos de los miembros de las Estructuras Armadas Organizadas de Crimen de Alto Impacto. Lo cierto es que estas exigencias deben ser predicables también para el estado colombiano, principal interesado en lograr el sometimiento de los miembros de la estructura.

Es por eso por lo que el fundamento de la suspensión de las órdenes de captura se encuentra no solo en lo dispuesto en la Ley 2272 de 2022, sino en los compromisos mínimos atribuibles, de igual forma al estado colombiano para la materialización de los objetivos propuestos por la política pública de la paz total.

- 8) **El Artículo 30** prevé que el procedimiento concluye con una etapa de cumplimiento de la pena y condiciones de contribución en la que se hará un seguimiento a los compromisos adquiridos durante el tratamiento penal además de aquellas obligaciones impuestas cuya verificación corresponderá al juez de ejecución de penas y medidas de seguridad.

<sup>85</sup> Ley 2272 (2022) Art. 2.



#### d. Capítulo IV. Etapa de Procesamiento.

Este capítulo, contiene disposiciones orientadas a regular (i) el procedimiento para la aplicación del principio de oportunidad; (ii) la solicitud de medida de aseguramiento; (iii) la entrega de información para la imputación colectiva; (iv) el contenido del escrito e imputación colectiva; (v) la aceptación de responsabilidad; (vi) la validación del allanamiento a la imputación colectiva; (vii) la verificación de la imputación con allanamiento; (viii) la sentencia colectiva y audiencia pública de lectura de sentencia así como (ix) su contenido; (x) el trámite de extinción de dominio; (xi) los beneficios por la entrega anticipada de bienes; (xii) la notificación de la sentencia; (xiii) sentencia complementaria; (xiv) el inicio de la ejecución de la pena y (xv) la extinción de las penas por sujeción y cumplimiento de las obligaciones.

A continuación, se dan los fundamentos de algunas de las disposiciones más importantes contenidas en este capítulo:

**9) El Artículo 40** consagra el proceso de extinción de dominio, que habrá de adelantarse por la Fiscalía General de la Nación y en el que, además, se faculta al juez de conocimiento para que sea este quien lo presida. Sobre lo último, el fundamento pertinente redundante en dos argumentos:

- Es una manifestación del principio de economía procesal.
- No existe contencioso.
- Es una competencia que, si bien reside principalmente en los Jueces Penales del Circuito Especializados en Extinción de Dominio, también le es atribuible a los Jueces Penales del Circuito Especializados.

Sin perjuicio de qué más adelante se volverá sobre el principio de economía procesal como fundamento de otras tantas normas de esta iniciativa legislativa, en este momento es preciso poner se presente que, de conformidad con el Art. 228 Superior, se ha establecido que la Administración de Justicia, como función pública que es, debe ventilar los asuntos sometidos a su conocimiento dentro de un término razonable.

Lo anterior concreta una obligación que es atribuible, en primera medida, a las partes e intervinientes de los procesos judiciales, incluido, por supuesto, el juez. Sin embargo, no es menos cierto que el legislador tiene una injerencia directa en la observancia y garantía de este principio. Lo anterior, pues, son estériles los esfuerzos desplegados por quienes integran un proceso judicial en procura de agilizar las actuaciones, si el legislador no ha previsto trámites procesales que se compadezcan con este mandato.



Por el contrario, en mayor medida se asegura la efectividad de este principio cuando se prevén mecanismos procesales que permitan que las actuaciones sean más expeditas. Uno de ellos, indudablemente, es el de “concentrar” las actuaciones procesales permitiendo que se logren agotar la mayor cantidad de estas en la menor cantidad de oportunidades posibles.

Es por eso por lo que, dotar de competencia al Juez de Conocimiento para adelantar la acción de extinción de dominio, a todas luces, se constituye en un mandato que optimiza el principio de economía procesal pues, se logra pretermitir la intervención de un segundo juez, con todas las vicisitudes prácticas que ello supone, principalmente, una de las que actualmente en mayor medida afecta a la administración de justicia: la congestión judicial.

El segundo de los argumentos que fundamenta la norma consiste en el carácter “voluntario” de la entrega de los bienes. Es menester hacer énfasis que las Estructuras Armadas Organizadas de Crimen de Alto Impacto que se someten al trámite que se prevé en esta ley, lo hacen de manera voluntaria, no existen intereses opuestos entre los miembros de la Estructura Criminal y los representantes del estado, ni para la imposición de la condena, ni para la entrega de bienes.

Lo anterior supone que el “trámite” de extinción de dominio queda reducido a eso: un trámite en el que se verifica la legalidad de la entrega, pero no se oponen argumentos contrapuestos para evitarla. Esto permite entender que no se hace necesaria la presencia de una autoridad judicial especializada en extinción de dominio, sino por el contrario, basta con que el propio juez que conoció de la etapa de procesamiento sea el llamado a presidir esta diligencia.

Finalmente, no es cierto que los Jueces Penales del Circuito Especializados en Extinción de dominio sean las únicas autoridades judiciales que adelanten los procesos de esta naturaleza. Por tal motivo, un argumento en contra de lo acá dispuesto so pretexto de lo anterior, no puede ser de recibo. Por ejemplo, la Ley 1708 de 2014 señala que “Ante la falta de Jueces de Extinción de Dominio conocerán del juicio, los Jueces Penales del Circuito Especializados”<sup>86</sup>.

En esa oportunidad, so pretexto de un argumento de índole práctico (falta de Jueces Penales del Circuito Especializado en determinado territorio) el legislador, en su libertad de configuración, optó por flexibilizar la cláusula general de competencia. De modo que, no existen motivos que, impidan, como acá se pretende, que el legislador opte nuevamente por consagrar una competencia flexible, esta vez, en favor de los Jueces Penales con Funciones de Conocimiento.

**10) El Artículo 41** consagra los beneficios por la entrega anticipada de bienes. Sin duda alguna, uno de los pilares fundamentales para la sujeción de los miembros

<sup>86</sup> Ley 1708 (2014) Art. 35.



de las estructuras pasa por el reconocimiento de un porcentaje sobre los bienes vinculados a las actividades ilícitas de las Estructuras. Para los efectos de esta ley, se ha optado por fijar como porcentaje de beneficio por la entrega anticipada de bienes un valor correspondiente al 6% del valor de los bienes efectivamente entregados y que sean monetizables o tengan en sí mismos capacidad para la restauración de las víctimas, sin exceder los diez mil salarios mínimos mensuales legales vigentes (10.000) SMLMV.

La negociación de bienes producto del crimen en Colombia es legalmente posible. La ley 1708 de 2014, conocida como el Código de extinción de dominio, establece la posibilidad de una retribución de *"5% del producto que se obtenga de la enajenación de los bienes que sean objeto de extinción de dominio y se encuentren estrechamente ligados a grupos delictivos organizados, siempre y cuando no supere los dos mil quinientos (2.500) smmlv, al particular que informe de manera eficaz sobre la existencia de bienes que se encuentren incurso en alguna de las causales de extinción de dominio"*<sup>87</sup>.

Además, la misma norma indica que cuando el afectado de la acción de extinción de dominio se acoja al procedimiento abreviado, este podrá optar por: a) conservar el derecho de propiedad sobre uno o algunos de los bienes cuyo origen sea consecuencia de una actividad ilícita, siempre y cuando el Fiscal lo considere procedente, según la eficacia de la colaboración y el valor comercial de los mismos no supere el tres (3%) del total de los bienes objeto de colaboración, o 2500 smlmv; o b) una retribución del 5% del valor de los bienes que sean objeto de colaboración sin exceder 2.500 smlmv. *"Podrá igualmente el afectado hacerse acreedor a otro (5%) del valor de los bienes que se encuentren en causal de extinción de dominio, sin exceder los dos mil quinientos (2.500) smlmv, sobre los cuales informe a la Fiscalía siempre y cuando se aporten elementos de prueba o se contribuya de manera eficaz y efectiva a lograr el cumplimiento de uno o varios de los fines constitucionales propios de la administración de justicia"*<sup>88</sup>.

---

<sup>87</sup> Artículo 120 de la Ley 1708 de 2014, "Se podrá retribuir hasta con el cinco (5%) del producto que se obtenga de la enajenación de los bienes que sean objeto de extinción de dominio y se encuentren estrechamente ligados a grupos delictivos organizados, siempre y cuando no supere los dos mil quinientos (2.500) smmlv, al particular que informe de manera eficaz sobre la existencia de bienes que se encuentren incurso en alguna de las causales de extinción de dominio.

Cuando el Juez lo considere procedente, de acuerdo con la eficacia de la colaboración, también podrá retribuir al particular con la conservación del derecho de propiedad sobre bienes cuyo origen sea consecuencia de una actividad ilícita. Lo anterior siempre que el valor comercial de los bienes no supere el cinco (5%) del total de los bienes objeto de extinción de dominio, que no exceda los 2.500 smlmv y que no se trate de bienes de destinación específica.

La tasación la propondrá motivadamente la Fiscalía y la decidirá el Juez, quien de encontrarla razonable la incluirá en la sentencia, guardando reserva de la identidad del particular.

PARÁGRAFO. El Fiscal General de la Nación fijará los criterios que deberán aplicarse para evaluar el grado de eficacia de la información y/o colaboración del particular."

<sup>88</sup> Artículo 133 de la Ley 1708 de 2014: "En cualquier etapa del proceso hasta la finalización del traslado previsto en el artículo 141 de la presente ley, el afectado podrá reconocer de manera expresa que concurren sobre el bien los presupuestos de una o varias de las causales de extinción de dominio y renunciar a presentar oposición, evento en el cual se tendrá que lo actuado es suficiente





El modelo de Estados Unidos es quizás el más citado como ejemplo de negociación de bienes producto del crimen en el marco de procesos penales o civiles. De acuerdo con la legislación federal, el Estado puede confiscar bienes derivados de varios delitos internos o utilizados para cometer tales delitos, incluyendo el tráfico de drogas, lavado de dinero y ciertos delitos financieros. Sin embargo, no se puede aplicar la confiscación en todos los delitos internos. Particularmente, no existe competencia para confiscar en el caso de la mayoría de los delitos de fraude, corrupción pública o delitos violentos. Asimismo, en el caso de algunos delitos, la competencia para la confiscación rige sólo para el producido del delito. En los demás delitos, la competencia para confiscar rige sólo en relación con los bienes que se utilicen para facilitar el delito.<sup>89</sup>

En los procesos penales, los fiscales están facultados a incluir como parte de las negociaciones de cargos y penas con los imputados, disposiciones sobre la entrega de bienes. Para esto, es indispensable que las imputaciones incluyan la posibilidad de perseguir los bienes producto del delito y que luego de este acto las condiciones del acuerdo queden por escrito e incluidas en la sentencia.

---

para sustentar ante el juez de extinción de dominio la pretensión extintiva y se remitirán las carpetas al juez para que emita la correspondiente sentencia por vía anticipada.

El afectado que se acoja a este trámite abreviado podrá optar por uno de los dos siguientes beneficios:

1. Conservar el derecho de propiedad sobre uno o algunos de los bienes cuyo origen sea consecuencia de una actividad ilícita, siempre y cuando el Fiscal lo considere procedente, según la eficacia de la colaboración y el valor comercial de los mismos no supere el tres (3%) del total de los bienes objeto de colaboración, o los montos en salarios mínimos del artículo 120 de la presente ley.

2. El afectado que se acoja a este trámite abreviado podrá hacerse acreedor a la retribución de que trata el artículo 120 de la presente ley, la cual será de hasta un cinco (5%) del valor de los bienes que sean objeto de colaboración, sin exceder los dos mil quinientos (2.500) smlmv. Podrá igualmente el afectado hacerse acreedor a otro (5%) del valor de los bienes que se encuentren en causal de extinción de dominio, sin exceder los dos mil quinientos (2.500) smlmv, sobre los cuales informe a la Fiscalía siempre y cuando se aporten elementos de prueba o se contribuya de manera eficaz y efectiva a lograr el cumplimiento de uno o varios de los fines constitucionales propios de la administración de justicia, en especial, los siguientes:

a) Adelantar acciones a favor de las víctimas de actividades ilícitas de las cuales tenga conocimiento a través de acciones idóneas dirigidas a cesar los efectos del delito o que permitan el efectivo restablecimiento del derecho o la reparación de los perjuicios causados;

b) Ayudar a la desarticulación de organizaciones criminales a través de la identificación e individualización de sus dirigentes e integrantes y el aporte de elementos de prueba que permitan la demostración de su responsabilidad penal;

c) Contribuir con información y elementos de prueba que permitan investigar y sancionar casos de corrupción o neutralización de las acciones de la administración de justicia;

d) Contribuir en la eliminación de la infraestructura económica de las organizaciones criminales a través de la identificación de bienes ilícitos que puedan ser pasibles de comiso penal o extinción de dominio y el aporte de elementos de juicio que permitan obtener las sentencias respectivas.”

<sup>89</sup> Grupo Especial Encargado de dar cumplimiento a las Recomendaciones de las Reuniones de Ministros de Justicia o de Ministros o Procuradores Generales de las Américas, Información sobre confiscación de activos. Disponible en:

[http://www.oas.org/juridico/spanish/consejo\\_permanente.htm](http://www.oas.org/juridico/spanish/consejo_permanente.htm).



Para lograr acuerdos que permitan una judicialización más rápida y eficiente de los bienes confiscados, los fiscales son instruidos para lograr que los bienes entregados al Estado reflejen un beneficio suficiente respecto de los costos del proceso. Para esto, es importante que el traspaso de propiedad al Estado sea efectivamente posible y que existan suficientes elementos para creer que podrán ser aprovechados. Inclusive, las normas permiten que se negocien bienes difícilmente monetizables para el Estado por una compensación en efectivo suficiente, que puede ser menor al precio estimado de la propiedad, si el análisis costo beneficio realizado sugiere que este tipo de acuerdos serían más eficientes<sup>90</sup>.

Las 40 Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) son los estándares internacionales más reconocidos para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. Estas incluyen una serie de medidas financieras, legales y de conducta que los países deben llevar adelante, basadas en instrumentos legales internacionales (convenciones de la ONU y de organismos supervisores).

Después de Septiembre 11 de 2001, al primer compendio de 40 Recomendaciones se le agregaron nueve adicionales para enfrentar el peligro del financiamiento del terrorismo.

Respecto del decomiso de bienes, las recomendaciones establecen:

*“Los países deben adoptar medidas similares a las establecidas en la Convención de Viena, la Convención de Palermo y el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, incluyendo medidas legislativas, que permitan a sus autoridades competentes congelar o incautar y decomisar lo siguiente, sin perjuicio de los derechos de terceros de buena fe: (a) bienes lavados, (b) producto de, o instrumentos utilizados en, o destinados al uso en, delitos de lavado de activos o delitos determinantes, (c) bienes que son el producto de, o fueron utilizados en, o que se pretendía utilizar o asignar para ser utilizados en el financiamiento del terrorismo, actos terroristas u organizaciones terroristas, o (d) bienes de valor equivalente.*

<sup>90</sup> Departamento de Justicia, Manual para fiscales federales. Disponible en: <https://www.justice.gov/jm/jm-9-113000-forfeiture-settlements#:~:text=In%20any%20plea%20agreement%2C%20a,the%20nominee%20must%20be%20anticipated.>



*Estas medidas deben incluir la autoridad para: (a) identificar, rastrear y evaluar bienes que están sujetos a decomiso; (b) ejecutar medidas provisionales, como congelamiento y embargo, para prevenir manejos, transferencias o disposición de dichos bienes; (c) adoptar medidas que impidan o anulen acciones que perjudiquen la capacidad del Estado para congelar o embargar o recuperar los bienes sujetos a decomiso; y (d) tomar las medidas de investigación apropiadas. Los países deben considerar la adopción de medidas que permitan que tales productos o instrumentos sean decomisados sin que se requiera de una condena penal (decomiso sin condena), o que exijan que el imputado demuestre el origen lícito de los bienes en cuestión que están sujetos a decomiso, en la medida en que este requisito sea compatible con los principios de sus legislaciones nacionales<sup>91</sup>.*

El proyecto, además, recoge varias recomendaciones contenidas en el informe final de la Comisión de la Verdad (por ejemplo, aquellas relacionadas en el numeral 1.5. del capítulo de recomendaciones que hace referencia a la priorización de una solución definitiva a las confrontaciones armadas por medio del diálogo y el diseño de una estrategia integral de acogimiento a la justicia como parte de una política pública de desmantelamiento).

**11) El Artículo 33** de este proyecto de ley, nos lleva a recordar lo señalado con anterioridad, en cuanto al derrotero que trata la justicia premial en nuestro ordenamiento jurídico. Esta norma contempla las calidades que habrá de reunir la información suministrada por los miembros de la Estructura Armada Organizada de Crimen de Alto Impacto.

Puntualmente, esta información debe ser veraz, suficiente y oportuna, además de garantizar la obtención de una serie de finalidades. El fundamento de este mandato no es otro que el de optimizar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Art. 10 del proyecto de ley, ya analizado y priorizado como una de las normas que maximiza la política de paz total del estado colombiano.

#### **e. Capítulo V – Derechos de las Víctimas y Medidas de Justicia Restaurativa.**

A continuación, se dan los fundamentos de algunas de las disposiciones más importantes contenidas en este capítulo:

---

<sup>91</sup> Gafi, 40 recomendaciones. Disponible en: <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/publicaciones-web/4329-recomendaciones-metodologia-actjul2022/file>.



El capítulo quinto de este proyecto de ley aborda lo relacionado con (i) los derechos de las víctimas; (ii) la responsabilidad penal de los menores de edad; (iii) la participación de las víctimas en el proceso de atribución de responsabilidad penal; (iv) el mecanismo para la identificación de las demandas de verdad y reconocimiento de responsabilidad; (v) el derecho a la reparación integral; (vi) el plan de reparación colectiva; (vii) el incidente de indemnización; (viii) la reparación simbólica de las víctimas y los territorios; (ix) la administración de los bienes con fines de reparación; (x) los programas de justicia restaurativa y (xi) las medidas para la reparación efectiva.

El penúltimo capítulo de este proyecto de ley consagra y desarrolla el componente restaurativo que se pretende alcanzar. Recordemos que, los fines y funciones de la pena se encuentran manifestados, entre otros, mediante el componente retributivo, consistente en la imposición de una pena privativa de la libertad en establecimiento carcelario de seis (6) a ocho (8) años y un componente restaurativo, cuya finalidad es la participación en programas de justicia restaurativa de cara a la reparación de las víctimas.

**12) El Artículo 55** señala que estos programas habrán de ponerse en conocimiento de la autoridad judicial competente. Además, que su contenido buscará dignificar y transformar la relación con las víctimas.

Este componente restaurativo pasa, incluso, por la reparación simbólica de las víctimas y los territorios. De modo que, contiene un contenido integral con miras a resarcir los daños generados por el delito.

Son dos los fundamentos que dan sustento a las normas acá contenidas:

- El carácter restaurativo de la sanción penal propuesto en este proyecto de ley.
- Los derechos de las víctimas.

Sobre el carácter restaurativo, se ha mencionado con anterioridad que este es uno de los fines y las funciones de la pena. Va, aunado a la posibilidad de resocialización del condenado en la medida en la que, las posibilidades de reparación son más probables para alguien que se encuentra disfrutando libremente de sus derechos y no en privación de la libertad.

Lo anterior se relaciona íntimamente con el segundo fundamento: los derechos de las víctimas. De antaño, la jurisprudencia ha señalado que:



*“Así mismo, recordó que los derechos de las víctimas estaban fundados en el concepto dignidad humana, en el deber de las autoridades públicas de proteger la vida, honra y bienes de los residentes y de garantizar la plena efectividad de sus derechos, en el principio de participación e intervención en las decisiones que los afectan, en el deber estatal de protección, asistencia, reparación integral y restablecimiento de los derechos de las víctimas, y en el derecho de acceso a los tribunales para hacer valer los derechos”<sup>92</sup>*

De modo que, la verificación de un componente restaurativo que le permite al condenado ejecutar la sanción penal en libertad, propone una fórmula que le facilite las posibilidades de reparar a la víctima, como parte fundamental dentro de esta actuación procesal y a la cual, le asisten diferentes derechos.

En estatutos procesales análogos, como el que estableció las reglas para el procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), se señaló, de manera similar, que:

“El texto normativo propuesto propende por alcanzar los siguientes fines: a) satisfacer el derecho de las víctimas a la verdad y a la justicia (...)”<sup>93</sup>

En ese orden de ideas, las normas contenidas en el presente capítulo materializan, en primer lugar, los derechos de las víctimas a una reparación, verdad, justicia y garantías de no repetición, pero a la vez se constituyen en la oportunidad procesal idónea para que el condenado proceda de conformidad y al mismo tiempo, se resocialice.

**13)** La participación de las víctimas en la etapa de procesamiento es crucial. Su concurrencia, principalmente encuentra fundamento en el objeto de la presente ley, y otras circunstancias que serán tratadas a continuación. Por ahora, en cuanto al devenir procesal, es menester señalar:

1. Su vinculación al proceso se lleva a cabo mediante los actos suficientes actos de comunicación. Esta etapa es fundamental de cara a la estructuración de la etapa de procesamiento, máxime porque solo de la vinculación de las víctimas podrán adelantarse etapas posteriores como el incidente de restauración de daños colectivos.
2. La representación de las víctimas será ejercida por la Defensoría del Pueblo. El fundamento de esta designación es del orden constitucional. Al respecto, el Art. 282 superior consagra:

<sup>92</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-210 de 2007.

<sup>93</sup> EXPOSICIÓN DE MOTIVOS AL PROYECTO DE LEY “POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN UNAS REGLAS DE PROCEDIMIENTO PARA LA JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ”



**"ARTICULO 282.** *El Defensor del Pueblo velará por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos, para lo cual ejercerá las siguientes funciones:*

(...)

*8. Las demás que determine la ley.*<sup>94</sup>

Así las cosas, la consagración de la cláusula abierta del numeral 8 es fundamento suficiente para dejar en el margen de libertad de configuración del legislador las demás competencias atribuibles a esta Entidad. De modo que, esta permisión, sumado a que a la defensoría del pueblo le son atribuibles funciones como la de "*Orientar e instruir a los habitantes del territorio nacional y a los colombianos en el exterior en el ejercicio y defensa de sus derechos ante las autoridades competentes o entidades de carácter privado*" es suficiente para considerar que se constituye en el conducto ideal para la representación de los intereses de las víctimas.

14) El Artículo 52 de este capítulo consagra el llamado incidente de reparación de indemnización. Sobre dicho particular, y su fundamento, es pertinente mencionar:

- Es una manifestación del principio de economía procesal.
- Encuentra fundamento, en normas análogas como la contenida en los artículo 102 y siguientes de la Ley 906 de 2000.

En cuanto a su legitimación como manifestación que busca materializar el principio de economía procesal, la Constitución Política tiene dicho que:

**ARTICULO 228.** *La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo.*<sup>95</sup>

Como puede decantarse, uno de los principios que orientan la propia administración de justicia supone el adelantamiento de las actuaciones procesales en términos razonables. Esta prerrogativa consagra el principio de economía procesal, decantado por la jurisprudencia de la siguiente forma:

<sup>94</sup> Constitución Política (1991) Art. 282.

<sup>95</sup> Constitución Política (1991) Art. 228.



*“Las normas consagran dos de los principios reconocidos por el artículo 228 de la Constitución: **el primero, el de la economía procesal, en lo que tiene que ver con el pronto diligenciamiento de los procesos: “Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado”**. El segundo, la primacía del derecho sustancial: “y en ellas (en las actuaciones de la Administración de Justicia) prevalecerá el derecho sustancial.”<sup>96</sup> (Subrayado y negrillas por fuera del texto original)*

Lo anterior supone, la carga atribuible a las partes y a la administración de justicia de propender por el agotamiento de la mayor cantidad de actuaciones procesales en la menor cantidad de oportunidades posibles. En ese orden de ideas, el adelantamiento del incidente de restauración de los daños colectivos se consagra como una figura que pretende agotar en la etapa de procesamiento lo relacionado con las “consecuencias dañosas de los patrones criminales” así como la definición de “las medidas para restaurarlos”.

Nótese como, se tramita en esta instancia un trámite de carácter indemnizatorio, prima facie, propio de otros estatutos procesales. No obstante, la estrecha relación entre los hechos objeto del proceso y las finalidades mismas de la diligencia, hace merecedor que se instale este incidente en esta etapa procesal.

Es importante mencionar que lo anterior no obsta para que, tal y como se señala en el Art. 29, las víctimas “puedan acceder a la jurisdicción civil (...)”. Esta sigue siendo una facultad en cabeza de las víctimas, que de ningún modo se ve limitada por su participación en la etapa de procesamiento.

Por otro lado, esta actuación procesal no es ajena al sistema penal acusatorio de la Ley 906 de 2004. Por el contrario, en este estatuto procesal se establece, con similitud, el llamado “incidente de reparación integral” contenido y desarrollado por los Arts. 102 y siguientes del precitado estatuto procesal.

En ese orden de ideas, la consagración del incidente de restauración de daños colectivos y en general, la participación (desde el punto de vista procesal) de las víctimas en la etapa de procesamiento, obedece a un fundamento netamente formal en procura de optimizar el principio de economía procesal.

#### **f. Capítulo VI – Disposiciones complementarias.**

Este capítulo contiene la regulación de (i) las medidas de protección; (ii) la competencia territorial de los jueces de control de garantías; (iii) los recursos; (iv) la asignación de defensores públicos y (v) la cooperación internacional.

A continuación se dan los fundamentos de algunas de las disposiciones más importantes contenidas en este capítulo:

<sup>96</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-404 de 1997.



- 15) El Artículo 58, consagra la competencia de los jueces con funciones de control de garantías. Es importante mencionar que el fundamento de lo allí previsto, encuentra correspondencia directa con las funciones propias del Consejo Superior de la Judicatura, particularmente, las de su sala administrativa. En ese orden de ideas, la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, señala que:

*ARTÍCULO 85. FUNCIONES ADMINISTRATIVAS. Corresponde a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura:*

*(...)*

*5. Crear, ubicar, redistribuir, fusionar, trasladar, transformar y suprimir Tribunales, las Salas de éstos y los Juzgados, cuando así se requiera para la más rápida y eficaz administración de justicia, así como crear Salas desconcentradas en ciudades diferentes de las sedes de los Distritos Judiciales, de acuerdo con las necesidades de éstos.<sup>97</sup>*

De modo que, la delegación que se hace en el Art. 58 en favor del Consejo Superior de la Judicatura, puntualmente, de su sala administrativa, encuentra fundamento normativo en la norma precitada. Lo anterior supone que, esta es la autoridad encargada de disponer de los Jueces con Funciones de Control de Garantías para el desarrollo de sus funciones.

Del mismo modo, debe perderse cuidado en lo referente a la competencia de los Jueces con Funciones de Control de Garantías. Lo anterior, pues, estos cuentan con una competencia a nivel nacional. Particularmente, así lo ha dispuesto la jurisprudencia:

---

<sup>97</sup> Ley 270 (1996) Art. 85.





*“Lo anterior significa que la norma, en principio, estableció una competencia nacional para los jueces de control de garantías, de forma que cualquiera de ellos está facultado para ejercer dichas funciones, independientemente del lugar donde ocurran los hechos. No obstante, la Corte en los autos CSJ AP, 26 oct. 2011, rad. 37674 y CSJ AP, 29 ene. 2014, rad. 43.046, AP 648-2018, Rad. 52105, AP061-2019, Rad. 54408 y AP224-2019, Rad 54493, precisó que dicho precepto debe ser aplicado en forma razonable y no arbitraria. Sin embargo, ha puntualizado la Sala que la función de control de garantías preferentemente debe ser ejercida por el juez del lugar donde se cometió la conducta, aunque ello no obsta para que pueda cumplirla un funcionario de territorio diferente, siempre que exista alguna circunstancia especial que aconseje no acudir ante el juez del sitio donde ocurrió el hecho, como cuando el sujeto haya sido aprehendido en área distinta, o se encuentre privado de la libertad en establecimiento carcelario de lugar diferente al de la comisión del acontecer fáctico, o sea en otro territorio donde deban recopilarse las evidencias físicas o los elementos materiales probatorios pertinentes al caso.”<sup>98</sup>*

Así las cosas, el factor territorial de competencia fijado por la disposición de despachos con Funciones de Control de Garantías que haga el Consejo Superior de la Judicatura no es óbice para ignorar que la competencia de estas autoridades judiciales es nacional, según lo ha manifestado la jurisprudencia.

**16) El Artículo 59** de este capítulo consagra lo relacionado con el régimen de los recursos. Sobre dicho particular, resulta pertinente recalcar el fundamento constitucional de la expresión según la cual, los recursos interpuestos en contra de las decisiones diferentes a la que resuelve la medida de aseguramiento y la sentencia colectiva “se concederán en el efecto devolutivo.”

Delimitar el efecto en el que se concede el recurso de apelación para las decisiones diferentes a aquella que resuelve la medida de aseguramiento y/o la sentencia condenatoria no implica problema alguno de constitucionalidad. Esto pues, es una determinación que en lo absoluto cercena los derechos de las partes o intervinientes en cuanto a su debido proceso. Dicha facultad encuentra fundamento constitucional y jurisprudencial en la libertad de configuración del legislador.

Lo anterior ha sido objeto de reiterados pronunciamientos de la Corte Constitucional en los que, en casos concretos aparentemente más complejos, como aquellos en los que se evalúa la constitucionalidad misma de los trámites de única instancia, se ha señalado que:

---

<sup>98</sup> CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, AP5103 de 2021. RAD: 60.230 M.P.: Gerson Chaverra Castro.



*“La demanda así sustentada se resolvió desfavorablemente a las pretensiones invocadas, advirtiendo, de un lado, que lejos del reclamo del accionante, lo que preveía la norma cuestionada era la procedencia de la acción de revisión en procesos de única instancia y que, de otro lado, quien era competente para definir las instancias procesales, a partir de lo dispuesto en el artículo 31 de la Constitución, era el Legislador, destacando que el principio allí previsto podía exceptuarse”* CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia SU-146 de 2020 en cita a la Sentencia C-411 de 1997. (Subrayado y negrillas por fuera del texto original)

De modo que, en un evento menos traumático que el abordado por el máximo órgano constitucional en esta decisión y sus predecesoras, es importante mencionar que el presente proyecto de ley, no imposibilita el ejercicio de la garantía de la doble instancia. Por el contrario, consagra expresamente que todas las decisiones serán susceptibles de recurso de apelación, bajo la misma cláusula contenida en el Art. 176 de la Ley 906 de 2004.

Por su parte, lo que se pretende es modular el efecto en el que se concede dicho recurso. De modo que, interpretando analógicamente el precepto del Art. 31 superior según el cual “Toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley” es perfectamente fundado establecer, de igual modo, las excepciones en cuanto a los efectos de los recursos, que es el cometido, entre otros, de la norma del Art. 30 de este proyecto de ley.

#### **g. Capítulo VII – Vigencia y derogatorias.**

Finalmente, se establece que esta Ley regirá a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

#### **V. IMPACTO FISCAL DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA**

La propuesta legislativa que se somete a consideración del Congreso de la República ha sido elaborada teniendo en cuenta el marco fiscal de mediano plazo, así como el Plan Plurianual de Inversiones, dejando como consideración que no genera un impacto fiscal a las finanzas públicas de la Nación. Para el efecto, debe tenerse en cuenta lo siguiente:



Lo primero a señalar es que esta iniciativa legislativa, en efecto, tiene un impacto fiscal atribuible, sin embargo, resulta ser de difícil determinación en punto a los recursos necesarios para el funcionamiento de autoridades judiciales y de investigación, como fiscales, investigadores, entre otros. Lo anterior, principalmente, por dos (2) motivos: (i) se desconoce cuantas Estructuras Armadas Organizadas de Crimen de Alto Impacto van a querer acogerse al tratamiento penal previsto por esta iniciativa legislativa lo cual, consecuentemente, implica un desconocimiento acerca del número de los miembros que se desmovilizarán y; (ii) Aún contando con la voluntad de las Estructuras Criminales de querer acogerse a trámite aquí previsto, se desconoce cuantas serán favorablemente caracterizadas y calificadas por el Presidente de la República y la Instancia de Alto Nivel, según lo previsto por el parágrafo 1 del artículo 2.

Ejemplo de lo anterior son las cifras contenidas en el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público que se encargó del estudio de esta iniciativa legislativa. En dicho documento se señala que, medidas como las del cumplimiento de la pena en su componente restaurativo con mecanismos de vigilancia y monitoreo, supone el uso de brazaletes, cuyo impacto fiscal actualmente, es de \$16.000.000 por brazalete al año. Lo anterior significa que por cada 10.000 miembros de Estructuras Armadas Organizadas de Crimen de Alto Impacto que se sujeten al trámite penal aquí previsto, se incurrirá en costos equivalentes a \$160.000.000.000. Este análisis cuantitativo deja ver la total dependencia que existe entre el impacto fiscal que pueda llegar a tener esta iniciativa legislativa, con el número efectivo de los miembros de las Estructuras Criminales que se acojan al tratamiento penal.

Lo propio sucede con otros rubros, como aquellos que se generan por concepto de la generación de un cupo carcelario cuyo valor ronda los \$160.000.000, y para los cuales, en cualquier caso, su "impacto dependerá del número de cupos que se pretenda adecuar" o lo que es lo mismo, el número de miembros de Estructuras Criminales que se acojan.

No obstante lo anterior, a pesar de la falta de certeza en cuanto a la determinación del impacto fiscal, debe reconocerse que, en virtud de normas como las contenidas en los Artículos 40 y 41 de la presente iniciativa, se espera fundadamente que se incorporen a las Arcas de la Nación activos en mayor cuantía que aquella que eventualmente requeriría ser invertida.

Finalmente, en su concepto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público concluyó que no hay objeciones de índole presupuestal *"siempre y cuando en el articulado del proyecto se establezca explícitamente que su implementación no genera gastos adicionales a los aprobados en la Ley de Presupuesto de cada vigencia para las entidades involucradas en el proyecto legislativo, con sujeción a la disponibilidades del Marco Fiscal de Mediano Plazo y consistente con el Marco de Gasto de Mediano Plazo del Sector Justicia"*, motivo por el cual, así se ha establecido, como puede leerse del Art. 62.



MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

Como se observa, el proyecto de ley está ajustado a las posibilidades fiscales del país y del sector justicia, y hace uso de las capacidades instaladas y de los recursos existentes para lograr una transformación de la política criminal y penitenciaria en el país.

De las y los Congresistas,

*[Signature]*  
Isabel Zuleta  
A. López

NÉSTOR IVÁN OSUNA PATIÑO  
Ministro de Justicia y del Derecho

*[Signature]*  
Andres Cancimance

*[Signature]*  
ALFONSO PRADA GIL  
Ministro del Interior

*[Handwritten signatures]*  
Alfonso Prada Gil  
Khalid...

*[Handwritten signatures]*  
Ariel...

*[Handwritten signatures]*  
Margarita...

*[Handwritten signature]*  
David...

*[Handwritten signatures]*  
James Mosquera Torres  
Choo

*[Handwritten signature]*  
Petro Sinos Vacca

*[Handwritten signature]*  
ARRADO

ERICK VEIAS CO  
RPTENARIÑO.

*[Handwritten signatures]*  
Cristobal...

*[Handwritten signature]*  
Andrés Calle.

*[Handwritten signature]*  
Eduard...

# SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General ( Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 15 del mes Marzo del año 2023

se radicó en este despacho el proyecto de ley  
Nº. 288 Acto Legislativo Nº. \_\_\_\_\_, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
por: Min. Justicia Dr. Nestor Osuna

Min. Interior Dr. Alfonso Pruebe C.I.

  
SECRETARIO GENERAL



**CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL**

**Estudio a la iniciativa legislativa “Por la cual se establecen mecanismos de sujeción a la justicia ordinaria, garantías de no repetición y dismantelamiento de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto y se dictan otras disposiciones”**

<b>Proyecto de Ley sin radicar “Por la cual se establecen mecanismos de sujeción a la justicia ordinaria, garantías de no repetición y dismantelamiento de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto y se dictan otras disposiciones”</b>	
<b>Autores</b>	Ministerio de Justicia y del Derecho
<b>Fecha de Presentación</b>	Por radicar
<b>Estado</b>	Por radicar
<b>Referencia</b>	Concepto 02.2023

El Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal, en sesión ordinaria del 23 de febrero de 2023, analizó y discutió el texto del Proyecto de Ley sin radicar “*Por la cual se establecen mecanismos de sujeción a la justicia ordinaria, garantías de no repetición y dismantelamiento de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto y se dictan otras disposiciones*”.

**I. Objeto y Contenido del Proyecto de Ley**

El proyecto de Ley bajo estudio tiene por objeto “*Crear mecanismos de sujeción a la justicia ordinaria, mediante la aplicación de procedimientos de investigación y judicialización, contribuir a la satisfacción de los derechos de las víctimas, garantizar la no repetición, dismantelar las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto e impulsar la reintegración efectiva de sus integrantes mediante un enfoque restaurativo*”.

En su orden, el proyecto de ley está integrado por un total de cincuenta y cuatro (54) artículos, incluido su objeto (Art 1) y su vigencia y derogatorias (Art 54). Estos artículos, están subdivididos en seis (6) capítulos en concreto, así:

<b>CONTENIDO DE LA INICIATIVA</b>		
<b>Capítulo</b>	<b>Nombre</b>	<b>Artículos</b>
I	Disposiciones generales	1 a 8
II	Tratamiento penal	9 a 22



III	Procedimiento para el reconocimiento de responsabilidad penal	23 a 28
IV	Etapa de procesamiento	29 a 47
V	Justicia restaurativa	48 a 53
VI	Vigencias y derogatorias	54

Descripción sucinta:

Sea lo primero aclarar que la iniciativa bajo estudio, tal como se indica en su exposición de motivos, busca el desarrollo de los acercamientos, conversaciones y sujeción a la justicia, así como el desmantelamiento de las denominadas estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto de las que trata la ley 2272 de 2022 y que cumplan una serie de presupuestos o requisitos para poder ser beneficiarios de esta. Es decir, que la destinación de la ley no está ligada a todos los grupos o empresas criminales que operan en el territorio Colombiano, sino solo, exclusivamente, frente a aquellas organizaciones criminales que i) están conformadas por un grupo plural de personas; ii) que se encuentren organizadas en una estructura jerarquizada y/o en red; iii) dedicación de la organización criminal en la ejecución permanente o continua de conductas punibles, entre ellas las tipificadas en la convención de Palermo; iv) que se enmarquen en patrones criminales que incluyan sometimiento violento de la población civil de los territorios rurales y urbanos en los que operen; y v) que cumplan funciones en una o más economías ilícitas.

Ahora bien, el primer capítulo de la iniciativa, contiene el objeto, las condiciones para que una organización criminal sea considerada como estructura armada organizada de crimen de alto impacto, la definición de patrón criminal, los componentes del tratamiento penal, la fecha límite para la suscripción del acta individual de sujeción y garantías de no repetición, entre otras disposiciones.

En línea con lo anterior, en este capítulo se dispone la exclusión de la aplicación de ésta para grupos y organizaciones armadas rebeldes que poseen carácter político con las cuales el Gobierno Nacional adelanta procesos de diálogo o conversaciones de paz, estableciéndose, de manera precisa, que las penas con componentes restaurativos no constituyen un reconocimiento político a estas organizaciones. Este capítulo, a más de lo indicado, trae consigo una concepción renovada frente a cómo se entiende una organización criminal, pues, ya no se establece únicamente como una empresa jerarquizada y centralizada, sino que, por la misma dinámica de los fenómenos criminales, se ha evolucionado y ya se opera en red e interrelación con otras organizaciones en condiciones de horizontalidad.

En lo que concierne al tratamiento penal, dispuesto en el capítulo II de la iniciativa, como puntos medulares o de mayor importancia que se tienen, está el ámbito de aplicación, los compromisos para acceder a los beneficios establecidos en el proyecto de ley y las causales



individuales de pérdida del tratamiento penal, así como los elementos que la componen, tales como la privación efectiva, de la libertad en centro de reclusión, un componente restaurativo con mecanismos de vigilancia y monitoreo, extinción de las penas por la sujeción a la justicia y cumplimiento de obligaciones, la renuncia condicionada a la persecución penal en aplicación del principio de oportunidad, el incidente por incumplimiento de obligaciones de acceso y permanencia y las medidas para la reintegración efectiva.

Por otro lado, en torno al tratamiento penal, se advierte que el mismo está enmarcado en la política de paz total del Gobierno nacional, siendo su finalidad “el logro de la paz estable y duradera, con garantías de no repetición y de seguridad para todos los colombianos; estándares que eviten impunidad y garanticen en el mayor nivel posible, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la repetición”, por lo que resulta relevante desarticular y erradicar las prácticas violentas de las estructuras criminales.

Otro de los puntos de mayor trascendencia que tiene este capítulo, es el de las penas a imponer, las cuales oscilan entre seis (6) a ocho (8) años, de acuerdo con el grado de responsabilidad individual de cada uno de los miembros de estas organizaciones que se sujeten a los términos de ley, así como un periodo de cuatro (4) años de componente restaurativo con mecanismos de vigilancia y monitorio, extramural y con participación en programas de justicia restaurativa y de reintegración. Como base de estas penas a imponer, el proyecto las justifica con los fines constitucionales legítimos del Estado colombiano, como el derecho fundamental a la Paz (Artículo 22 Superior) y en la manifestación de la justicia premial, como lo ha sostenido la Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Penal en sentencia SP 1929-2018, Radicado 52624 (M.P. José Luis Barceló Camacho).

En lo que tiene que ver con el procedimiento para el reconocimiento de responsabilidad penal, capítulo III de la iniciativa, se contemplan las etapas que se surten en el procedimiento judicial, así como las reglas de competencia e intervención de la Fiscalía General de la Nación en el proceso, entre otros.

La iniciativa contempla tres (3) etapas así: inicia con el acercamiento, conversación y términos de sujeción en la que los miembros de la estructura armada organizada de crimen de alto impacto manifiestan su interés de someterse a la justicia ordinaria, junto con los compromisos que han de cumplir. En esta etapa, también se designan representantes de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto como del Gobierno Nacional, y se definen las listas de sus miembros, zonas de ubicación temporal y la caracterización de la estructura.

Posteriormente, se da inicio a la etapa de procesamiento en la que se agotará el trámite procesal para la sujeción a la justicia ordinaria de los miembros de la estructura armada organizada de crimen de alto impacto. Este trámite procesal pasa por la presentación del acta colectiva e individual de sujeción y garantías de no repetición ante la autoridad judicial competente.





Por último, el procedimiento concluye con la etapa de cumplimiento de la pena y condiciones de contribución, a través de la cual se hace un seguimiento a los compromisos adquiridos durante el tratamiento penal.

En lo que tiene que ver con el capítulo IV, como se enseña en la exposición de motivos, éste contempla la etapa de procesamiento, en la que se establece la participación de las víctimas en el proceso de atribución de responsabilidad penal, los recursos que pueden interponerse contra las decisiones que se profieran en el procedimiento judicial, el incidente de restauración de los daños colectivos, el procesamiento para la aplicación del principio de oportunidad, la entrega de información para la imputación colectiva, el contenido del escrito de imputación colectiva, la etapa de aceptación de responsabilidad, la validación del allanamiento a la imputación colectiva, verificación de la imputación con allanamiento, la solicitud de medida de aseguramiento, la información entregada individual y colectiva por la estructura armada organizada de crimen de alto impacto y sus integrantes, la sentencia colectiva, el derecho de contar con defensores públicos o de confianza, el proceso de extinción de dominio y el beneficio por la entrega anticipada de bienes, el cual asciende a un valor correspondiente al 6% del valor de los bienes efectivamente entregados.

El Capítulo V, aborda la temática de justicia restaurativa y reparación, en el que se establece los programas de justicia restaurativa para que participen los integrantes de las estructuras e impulsen el reconocimiento de responsabilidad, la dignificación y transformación de las relaciones entre las víctimas, responsables y comunidades en los territorios de operación de las estructuras, el deber de las estructuras de contribuir a la reparación colectiva de las víctimas y los territorios, y la reparación simbólica de las víctimas, entre otras disposiciones.

Finalmente, el capítulo VI contiene la vigencia y derogatorias, la cual entrará a regir a partir de su promulgación, derogando las disposiciones que le sean contrarias.

## **II. Observaciones en materia político criminal.**

De conformidad con lo establecido en el artículo 3, numeral 6 del Decreto 2055 de 2014 "Por el cual se reglamenta el Consejo Superior de Política Criminal, su funcionamiento y todos los asuntos relacionados con las demás instancias técnicas que se requieran para su adecuado desarrollo", corresponde a esta instancia asesora en materia político criminal emitir un concepto previo, no vinculante, sobre todos los proyectos de ley y actos legislativos que tengan incidencia en la materia.

Ahora bien, el Consejo Superior de Política Criminal ha sido enfático y reiterado en precisar que los proyectos de ley y de acto legislativo que tengan incidencia en la política criminal de Colombia, han de cumplir con unos presupuestos frente a su elaboración y fundamentación que permitan solventar una salida seria, responsable y consistente al Estado de Cosas Inconstitucional en el que nos encontramos. Lo anterior, comporta mayor



atención si tenemos en cuenta los índices de inseguridad ciudadana y los impactos sociales que conlleva para la sociedad las problemáticas actuales.

Con base en lo dispuesto en la sentencia C-047 de 2001, en el modelo de Estado Social y Democrático de Derecho, *la paz* tiene diversas connotaciones en el marco del ordenamiento jurídico, siendo un derecho y un deber constitucional, a su vez una finalidad legítima, un objetivo primordial y criterio orientador en virtud de la cual se ha de solucionar los conflictos armados en clave del derecho internacional humanitario. Así, el 4 de noviembre de 2022, entró en vigor la Ley 2272, por la cual se modifica, adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997, y se define la política de paz como una política de Estado, entre otras disposiciones. Este marco normativo significa un avance sustancial en la concreción de la paz como objetivo del Estado colombiano, por lo que su artículo 2 estableció que la política de paz estará fundamentada en el concepto de seguridad humana y que la paz será prioritaria y transversal en los asuntos de Estado.

En este orden de ideas, resulta adecuado y necesario que el Gobierno nacional procure por los medios que tiene a su disposición, con respeto y apego al marco democrático sobre el cuál se cimienta el Estado Colombiano, buscar las alternativas y caminos que busquen y propendan por alcanzar la paz para con los administrados, resultando acertado procurar el mismo con iniciativas legislativas como la analizada en esta oportunidad.

No obstante lo anterior, en sesión ordinaria del Comité Técnico de Política Criminal, como instancia técnico asesora del Consejo Superior de Política Criminal, se hicieron varias observaciones a fin de fortalecer la propuesta legislativa y su discusión al interior del Congreso de la República se vea cualificada.

A continuación, se plantean algunas observaciones político-criminales frente al estudio de la iniciativa legislativa bajo estudio que tienen como vocación el fortalecimiento de la misma.

### **III. Observaciones político criminales frente a la exposición de motivos.**

Lo primero a tener en cuenta es que la iniciativa legislativa bajo estudio se considera que carece de una robusta evidencia empírica, como criterio o lineamiento político criminal que debe cumplir la iniciativa, máxime cuando la propuesta conlleva un impacto serio y real en el sistema penitenciario y carcelario pues, las penas a imponer a los miembros de las estructuras organizadas de crimen de alto impacto oscilan entre seis (6) y ocho (8) años de privación física de la libertad, sin lugar a la posibilidad de redención de pena. En línea con lo dicho, las medidas que impacten en el sistema penal, como se viene precisando, *"deberán estar justificadas empíricamente respecto a su necesidad y sus consecuencias. Por lo tanto, no pueden existir prohibiciones penales, reducción de beneficios ni aumentos punitivos carentes de justificación fáctica"*<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> [http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/documento/Lineamientos\\_de\\_Pol%C3%ADtica\\_Criminal.pdf](http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/documento/Lineamientos_de_Pol%C3%ADtica_Criminal.pdf)



Igualmente, algunos miembros del Consejo adujeron que la exposición de motivos no cuenta con un diagnóstico claro, concreto y argumentado que dé cuenta del universo poblacional específico al cual está dirigida la propuesta, pues no se tienen establecidas las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto y, a la fecha, no se cuenta con resolución de la instancia de Alto Nivel del que habla el artículo 2 de la ley 2272 de 2022 sobre cuáles y cuántas son específicamente. Así mismo, en lo que tiene que ver con los criterios o patrones de criminalidad, estos atentarían contra un derecho penal de acto e individualización de responsabilidad penal.

Otra observación a tener de presente es que se evidencia que la iniciativa prevé o apunta a la creación de cargos al interior de entidades como la Rama Judicial, la Fiscalía General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, para poder cumplir con los propósitos del proyecto, lo que daría lugar a la necesidad de adición de recursos, pese a lo cual la exposición de motivos no hace un análisis de dicha carga presupuestal.

Corolario de lo anterior, cuando la iniciativa legislativa requiere de una adición o ampliación presupuestal, o tenga impacto fiscal, se ha de acompañar con concepto por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

#### **IV. Observaciones político criminales respecto al articulado de la iniciativa legislativa.**

##### **Derechos a la verdad, justicia y garantías de no repetición a las víctimas.**

Algunos miembros del Comité destacan que los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y garantías de no repetición no se hacen expresos o incluso se ven reducidos o limitados, por lo que se sugiere ampliar su participación en las etapas del proceso de sujeción a la ley.

Así, por ejemplo, en la posibilidad de recurrir las decisiones que se adoptarán en el transcurso del proceso de sujeción, la participación de las víctimas se ve reducida, en la medida que no se aborda la posibilidad de reponer o apelar la aplicación del principio de oportunidad a los integrantes de las estructuras organizadas armadas de crimen de alto impacto, más si se tiene en cuenta que esta figura, la del principio de oportunidad, se torna basilar en el tratamiento que se busca brindar a los integrantes de estas organizaciones.

Asimismo, en lo atinente a la reparación en su dimensión individual, el proyecto de ley no establece medidas para la restitución plena de las víctimas al estado anterior al hecho de la violación ni para rehabilitarlas por el daño causado. En esa medida, la indeterminación alrededor del esquema de reparación a las víctimas debería reevaluarse de conformidad con el estándar interamericano que establece que las víctimas deben tener la posibilidad de acceder a un recurso judicial que permita que la autoridad judicial pueda impartir decisiones con carácter vinculante para la garantía y reparación de los derechos de las víctimas.

Por otro lado, si bien el proyecto de ley establece que *“La participación de las víctimas directas o indirectas de los patrones criminales establecidos en el escrito de formulación de imputación será garantizada en todo momento, de acuerdo con el procedimiento establecido en esta Ley.”*, cuando se desarrolla la participación de la víctima a lo largo del articulado, solo se indica que esta tiene un rol activo en el marco del incidente de restauración del daño colectivo, pero no se precisa la posibilidad de su intervención en el marco del proceso de sujeción propiamente dicho. No se desarrolla de manera detallada la intervención de la víctima en las demás etapas del proceso, lo cual puede contrarrestar los derechos de la víctima a la obtención de la verdad y al acceso a un recurso judicial efectivo.

Bajo esta premisa, resulta necesario que la víctima pueda intervenir desde etapas tempranas del proceso y que, por ejemplo, sus observaciones puedan servir como insumo para la construcción de la imputación colectiva, tema del cual se abordará más adelante.

En esta misma línea, el proyecto de ley en el artículo 27 establece que es el Gobierno nacional el encargado de verificar el cumplimiento de las obligaciones y el juez de ejecución de penas el encargado de declarar el cumplimiento de la pena sustitutiva. Así mismo, se le otorga la facultad a la fiscalía de abrir el incidente de incumplimiento. En este punto, se hace necesario otorgarle a la víctima un rol activo para que pueda abrir el incidente de incumplimiento ante los jueces de ejecución de penas, particularmente, cuando se incumpla la reparación integral y efectiva a la que tiene derecho.

Como punto adicional, se considera por algunos miembros del Comité que no puede relegarse a la víctima únicamente al escenario del incidente, o apelar una u otra decisión, dejándola al margen del procedimiento de sujeción. En este punto, se considera que la reparación es solo uno de los componentes de los derechos de las víctimas los cuales abarcan un conjunto más amplio que pueden ser asegurados si se promueve su participación en todas las etapas del procedimiento.

En conclusión, si bien el proyecto de ley establece una garantía de participación de la víctima en todo momento, solo se desarrolla en el incidente de restauración del daño colectivo. Por lo tanto, se debe establecer su participación durante el proceso, desde el acercamiento, pasando por la fase de procesamiento y en la etapa final de cumplimiento. Se debe precisar la intervención de la víctima en los artículos relacionados con la imputación, la aceptación de cargos, los incidentes de incumplimiento, los otorgamientos de principios de oportunidad, las sentencias colectivas, y el decreto y verificación de cumplimiento, o, remitir expresamente a la Ley 906 de 2004 en estos aspectos.

Por otro lado, se considera una limitación para la participación de las víctimas el que la indemnización patrimonial individual se dé por la jurisdicción civil, porque se advierte que por esa vía no se podría obtener una reparación integral.

A su turno, se solicita revisar lo relativo a que se exija una representación colectiva de las víctimas, como lo establece el párrafo 1 del artículo 29. En particular, se debe verificar que esta situación no dé lugar a revictimizaciones, al exigir que las víctimas deban llegar a acuerdos con un grupo heterogéneo de personas con intereses diversos. En este punto, se debe considerar dar aplicación a la libertad de escoger a las víctimas la forma de representación judicial. En particular, la Procuraduría sugiere una modificación al párrafo 3 del artículo 29, en el siguiente sentido: *“Las víctimas podrán ser representadas por un vocero que designen para la representación de sus intereses o a través del Sistema Nacional De Defensoría Pública”*.

Bajo esa misma línea, en el artículo 31, cuando se refiere a la presentación del informe que contenga la caracterización de consecuencias dañosas, se debe dejar abierto a que el informe sea presentado por el representante de víctimas, sin que necesariamente sea, como está establecido, la Defensoría del Pueblo quien lo elabore. Por lo tanto, se sugiere que en los incisos 2 y 4 del artículo 31 se establezca que la representación de las víctimas presentará la caracterización, sin que necesariamente sea la una entidad en particular quien ejerza esta labor, sino que, por el contrario, medie la voluntad de libertad de escogencia de la o las víctimas.

Adicionalmente, se sugiere una variación de la expresión utilizada en los artículos 10 y 11 del proyecto de ley donde se establece la obligación de *“Contribuir a la reparación material y simbólica de las víctimas”*. Al respecto, se solicita modificar la palabra *contribuir*, en tanto puede dar lugar a equívocos que conlleven a limitar los aportes de los miembros para asegurar una reparación integral de las víctimas.

Por su parte, el artículo 29 le otorga a la Fiscalía General de la Nación, en coordinación con la Defensoría del Pueblo, la elaboración de unos listados de víctimas de acuerdo con las convocatorias públicas que se realicen y conforme a las actas individuales y colectivas de sujeción. No obstante, se debe dejar claridad que esta labor no constituye la acreditación de la condición de víctima, pues ello es una labor de la que no goza, por ejemplo, la Defensoría del Pueblo. En este mismo sentido, el proyecto de ley, debería prever la posibilidad de que personas no inscritas en los listados remitidos por la Fiscalía General de la Nación, en coordinación con la Defensoría del Pueblo, puedan acudir al proceso y acreditarse como víctimas en aras de no conculcar sus derechos.

Por último, sobre esta temática, la propuesta de ley objeto de estudio consagra la participación en programas de justicia restaurativa y de reintegración, sin establecerse una ruta clara que permita la reparación integral de las víctimas de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, al tenor de lo establecido en la Ley 1448 de 2011.

Aunado a lo expuesto, es necesario resaltar lo dispuesto en la sentencia C-936 de 2010, sobre los derechos de las víctimas la cual señaló que *“Los estándares internacionales establecidos en materia de derechos de las víctimas de los delitos, en particular de las graves violaciones de derechos humanos y la serias infracciones al derecho internacional*



humanitario, han sido incorporados en el orden jurídico colombiano a través de la figura del bloque de constitucionalidad (Art. 93), y constituyen hoy en día un marco referencial insoslayable para el diseño de la política pública en materia penal. Los tratados sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario establecen los siguientes deberes del estado en relación con la víctimas de violaciones a sus mandatos: (i) garantizar recursos accesible y efectivos para reivindicar sus derechos; (ii) asegurar el acceso a la justicia; (iii) investigar las violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario; y (iv) cooperar en la prevención y sanción de los delitos internacionales y las graves violaciones de derecho humanos”.

### **Observaciones sobre la aplicación del principio de oportunidad.**

Considera el Consejo Superior de Política Criminal la existencia de una falta de claridad respecto a la modalidad de aplicación del principio de oportunidad, toda vez que no son claros los efectos jurídicos ni el momento de aplicación del principio de oportunidad. En efecto, en algunos artículos de la iniciativa se entiende que el principio de oportunidad siempre se aplicará en modo extintivo, pero esta modalidad debe verificarse a la luz del modelo de justicia restaurativa no intramural que se plantea en el cumplimiento de la pena, el cual requiere que se verifique su cumplimiento de parte del beneficiario para poder seguir disfrutando de la pena especial. Esto implicaría que la aplicación del principio de oportunidad sea con efectos suspensivos en una primera etapa, lo que, a su vez, trae consigo una problemática, y es que si dentro del modelo de justicia restaurativa no intramural la misma tendrá una duración de cuatro (4) años, como se establece en el articulado, debería modificarse el artículo 326 del Código de Procedimiento Penal, pues éste solo contempla un máximo de tres (3) años como límite para las condiciones a cumplir durante el periodo de prueba, por lo que, dejándolo como está en el articulado de la iniciativa, conllevaría a una dicotomía en la aplicación de la figura.

Adicionalmente, se considera que no es clara qué causal se aplicaría del catálogo previsto en el artículo 324 de la Ley 906 de 2004, o si, por el contrario, se requiere de la ampliación de causales, caso en el cual se deben tener en cuenta los límites que al respecto estableció la Corte Constitucional en la C-936 de 2010.

A más de lo anterior, y acerca de lo previsto en el artículo 16 de la iniciativa legislativa, es importante resaltar que a la hora de determinarse las causales de aplicación del principio de oportunidad, deben ser valorados los compromisos internacionales de Colombia, en los cuales emanan obligaciones en materia de protección de los derechos de las víctimas de los delitos. Estos mandatos constitucionales y estas obligaciones internacionales relativas a los derechos de las víctimas tienen que ser ponderados con los intereses estatales de racionalización de la persecución penal, que subyacen bajo la consagración constitucional del citado principio.

De otra parte, es importante indicar que el artículo 324 del Código de Procedimiento Penal debe ser interpretado de conformidad con el artículo 250 de la Constitución, el cual

contempla el principio de oportunidad, para ser regulado “dentro del marco de la política criminal del Estado”. De ello se desprende la necesidad de atender los criterios dispuestos por la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia C-936 de 2010, respecto de las causales de exclusión de esta figura jurídica, como son, i) Los que sean constitutivos de graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario. ii) Los delitos de lesa humanidad. iii) Los crímenes de guerra. iv) El genocidio y, v) Las conductas dolosas cuando la víctima sea un menor de 18 años.

En línea con lo expuesto, se sugiere revisar la aplicación de esta figura frente al delito de concierto para delinquir agravado, en tanto esta modalidad delictiva contempla delitos que, a la luz de lo enseñado por la Corte Constitucional en la sentencia C-936 de 2010, podrían resultar contrarios a los postulados político criminales, en particular los referidos a desplazamiento forzado, tortura o genocidio.

#### **Observaciones respecto a la posible extralimitación frente a la Unidad Especial de Investigación *UEI* de la Fiscalía General de la Nación.**

Se considera que, en relación con los artículos 28 y 42 de la iniciativa bajo estudio, se puede presentar una extralimitación de las competencias de la Unidad Especial de Investigación, conllevando a que la norma sea contraria al Acuerdo de Paz.

Al respecto, el Decreto Ley 898 de 2017 creó la Unidad Especial de Investigación (UEI) al interior de la Fiscalía General de la Nación con la finalidad de investigar las afectaciones cometidas en contra de excombatientes en proceso de reincorporación, contra sus familiares y personas defensoras de derechos humanos. Bajo esas premisas se tiene que, constitucionalmente, el Proyecto de Ley altera las competencias constitucionales y legalmente asignadas a la UEI y, en esa medida, modifica las atribuciones asignadas a la Fiscalía General de la Nación al establecer que la Unidad será una estructura paralela al ente investigador y acusador, y al asignar funciones ajenas al mandato de la UEI.

Teniendo en cuenta lo anterior, se considera que las medidas modificatorias de la Unidad Especial de Investigación deberían ser descartadas de la iniciativa legislativa.

#### **Observaciones sobre la formulación de imputación y las actas de sujeción**

El artículo 25 de la propuesta legislativa dispone que la Fiscalía imputará de manera colectiva ante los jueces de la República a los integrantes de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto “según lo contenido de las actas individuales y el acta colectiva de sujeción y de garantías de no repetición, y sus anexos”.

Desde una interpretación exegética de la norma que se busca incorporar, la Fiscalía deberá limitarse a imputar los hechos reconocidos en las mencionadas actas, lo que le impediría adicionar conductas no reconocidas a la imputación; de la misma manera se impediría adelantar labores investigativas para verificar probatoriamente la información contenida en



esas actas. Lo anterior daría lugar a posibles vacíos jurídicos en situaciones como el reconocimiento parcial de delitos cometidos por los integrantes de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, la verificación de patrones de criminalidad, o el reconocimiento de conductas punibles cometidas por personas ajenas al proceso de sujeción. Esa limitación podría limitar la autonomía del ente acusador y daría lugar a una posible afectación del derecho a la verdad de las víctimas de esos delitos.

**Observaciones frente a la posible afectación al principio de cosa juzgada e incidente de incumplimiento.**

El artículo 46 del Proyecto de Ley contempla que podrán ser incorporados hechos atribuibles a los integrantes de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto que no hayan sido considerados al momento de emitir la sentencia colectiva. Desde la literalidad de la expresión, se considera que la forma en que está redactado el enunciado da a entender que la sentencia colectiva no es inmutable, sino que puede ser adicionada. Esto vulneraría el principio de cosa juzgada. En este sentido, se sugiere que los hechos que sean conocidos con posterioridad a la sentencia colectiva deben tener un tratamiento jurídico distinto, so pena de vulnerar el principio de cosa juzgada en cuanto a la inmutabilidad de la sentencia colectiva.

Por otro lado, se pone de presente la existencia de un posible vacío legal respecto al procedimiento para dar aplicación al incidente de incumplimiento. Se sugiere revisar la figura o desarrollar su contenido, en la medida que la Ley 906 de 2004 no contempla una figura parecida.

**Observaciones sobre el tratamiento de bienes y acción de extinción del derecho de dominio.**

La iniciativa legislativa asigna, como se indicó, a la Unidad Especial de Investigación la función de investigar y presentar la demanda de extinción del derecho de dominio, para que sean los jueces de conocimiento, y no los jueces especializados de extinción de dominio existentes, quienes resuelvan de fondo su viabilidad. Al respecto, teniendo en cuenta el carácter especial de la acción extintiva del dominio, en particular su complejidad y especialidad, se sugiere no considerar a los jueces con funciones conocimiento para las labores relativas con la extinción del derecho de dominio.

Por otro lado, con relación al porcentaje del 6% de los bienes que pueden mantener quienes se sujeten a la eventual Ley, algunos miembros consideran necesario que se debe revisar, porque la inexistencia de un tope máximo monetario, como sí existe actualmente en la Ley 1708 de 2014, podría dar lugar a un "beneficio patrimonial" que podría ser cuestionable.

En línea con lo anterior, y como observación adicional sobre la acción en comento, se puso de presente por algunos miembros que debe garantizarse y excluirse expresamente que los bienes afectados con medidas cautelares vinculados en procesos ante los jueces de



extinción de dominio o a cargo de la SAE, no deberían hacer parte de las negociaciones con las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto o que su entrega signifique el cumplimiento de las obligaciones en esta materia en el marco del proceso de sujeción.

Por último, se considera oportuno, ya que el proyecto no se ha radicado, ver la posibilidad de incluir una disposición que contenga y regule la forma, control y vigilancia de bienes que se entreguen y estén en el exterior, pues nada se regula en la iniciativa legislativa al respecto y allí pueden estar muchos de los bienes de las estructuras que se sujetarían a la eventual Ley.

**Observaciones frente a la posible sujeción de Grupos Armados Organizados con vocación de sujeción y respecto de la extradición.**

Sobre el particular, la Fiscalía manifestó que, si bien la iniciativa legislativa se refiere a la sujeción a la justicia de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, esta no hace alusión a grupos armados organizados, los cuales podría interpretarse que quedan por fuera del texto normativo propuesto.

Ahora bien, en lo que corresponde a la extradición, algunos miembros del Comité refirieron que se debe aclarar si quienes se sujetan podrían o no ser objeto de extradición, en caso que se llegare a requerir por parte de otros Estados, bajo la consideración de que esto puede impactar aspectos como la entrega de bienes o los derechos de las víctimas.

**Observaciones varias.**

En primer lugar, algunas de las entidades del Consejo Superior de Política Criminal dieron cuenta de que se percibe una ausencia de criterios de prescripción. Teniendo en cuenta que la estructura del proceso establece términos diferentes en cuanto a las penas, periodos de prueba, trámite de apelación y reposición, se requiere establecer concretamente los términos de prescripción, su suspensión y, en general, cómo se articula con las disposiciones generales en la materia, sin perjuicio de la imprescriptibilidad de los delitos graves contra el Derecho Internacional Humanitario y los Derechos Humanos.

En segundo orden, se avizó una falta de previsión cuando de sujeciones parciales se trata. En efecto, el proyecto de ley parte del supuesto de una sujeción integral de las estructuras y el cumplimiento completo de las obligaciones previstas en los artículos 10 y 11 por parte de todos sus miembros. Sin embargo, no se hace referencia al escenario donde exista una parte del grupo que no desee someterse o que incumpla con las obligaciones de acceso, y si ello conlleva a un incumplimiento por parte de todo el grupo que trae como consecuencia impedir el acceso a este mecanismo alternativo por quienes sí cumplan ej. Entrega de armas. Por lo anterior, se requiere precisar las consecuencias de este escenario.



Se alienta, por otro lado, a que se establezca una precisión de la responsabilidad penal individual, y es que si bien el proyecto se enfoca en una sujeción colectiva de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, en el articulado se hace referencia, por ejemplo, a que *“son obligaciones colectivas de la estructura armada organizada de crimen de alto impacto para acceder al tratamiento penal”* lo cual llevaría a pensar en una responsabilidad penal de la estructura y no de la responsabilidad de personas naturales.

A más de lo dicho, es necesario tener mayor claridad sobre el artículo 22 de la iniciativa legislativa acerca de las medidas para la reintegración efectiva, toda vez que la obligación de crear un programa de reintegración individual, colectiva y comunitaria no define de manera clara cuál sería la obligación específica de algunas entidades como la Agencia para la Reincorporación y Normalización, el Ministerio de Educación Nacional o el de Cultura.

En relación con el artículo 47 de la iniciativa, se alienta a que se revise la posibilidad de eliminar a la Policía Nacional de su participación en la adecuación de pabellones especiales en los establecimientos de reclusión, por cuanto no son una autoridad penitenciaria ni tienen competencias en la materia.

#### V. Conclusión

El Consejo Superior de Política Criminal, conforme las anteriores observaciones, emite concepto **FAVORABLE CON OBSERVACIONES**, respecto al Proyecto de Ley bajo estudio.

### CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

**DIEGO MAURICIO OLARTE**  
**Director de Política Criminal y Penitenciaria**  
**Secretaría Técnica Consejo Superior de Política Criminal**

Elaboró: Dirección de Política de Criminal y Penitenciaria – Secretaría Técnica CSPC  
Revisó: Dirección de Política Criminal y Penitenciaria  
Aprobó: Consejo Superior de Política Criminal



**MINISTERIO DE HACIENDA Y  
CRÉDITO PÚBLICO**

Bogotá D.C.,

Doctor  
**NÉSTOR IVÁN OSUNA PATIÑO**  
Ministro de Justicia.  
Calle 10 # 5-51 - Palacio de San Carlos  
Ciudad  
[william.cardenas@minjusticia.gov.co](mailto:william.cardenas@minjusticia.gov.co)



Radicado: 2-2023-012582  
Bogotá D.C., 14 de marzo de 2023 16:59

Radicado entrada  
No. Expediente 10140/2023/OFI

Asunto: Comentarios al Anteproyecto de Ley Por la cual se establecen mecanismos de sujeción a la justicia ordinaria, garantías de no repetición y desmantelamiento de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto y se dictan otras disposiciones

Apreciado Ministro:

De manera atenta, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Anteproyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El Anteproyecto de Ley tiene por objeto *“crear mecanismos de sujeción a la justicia ordinaria, mediante la aplicación de procedimientos de investigación y judicialización, contribuir a la satisfacción de los derechos de las víctimas, garantizar la no repetición, desmantelar las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto e impulsar la reintegración efectiva de sus integrantes mediante un enfoque restaurativo”*.

Para el efecto, el artículo 13 contempla que el tratamiento penal consistirá en penas sustitutivas con dos componentes: un componente de privación efectiva de la libertad en establecimiento carcelario, y un componente restaurativo con mecanismos de vigilancia y monitoreo, el cual se cumplirá de manera extramural.

Sobre el impacto fiscal de las medidas propuestas, se pone de presente que la Prestación del Servicio de Vigilancia Electrónica - SVE con los dispositivos y/o manillas que utiliza en la actualidad la USPEC para el respectivo monitoreo, tiene un costo diario por dispositivo de \$43.964, incluyendo su interventoría, lo que equivale a **\$16 millones** para los 365 días por persona, para un total anual de **\$160.000 millones**. Es decir que el impacto presupuestal de la iniciativa, en lo relacionado con la pena sustitutiva extramural retributiva con mecanismo de vigilancia y monitoreo, podría generar un gasto adicional por persona de **\$16 millones al año**. Sin embargo, el impacto total dependerá del número total de beneficiarios multiplicado por este valor.

En el supuesto que sean 10.000 personas, el impacto fiscal sería el siguiente:

Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
Código Postal 111711  
PBX: (57)601 3811700  
Relación con el Ciudadano (57)601 6021270-Línea Nacional:018000910071  
[relacionciudadano@minhacienda.gov.co](mailto:relacionciudadano@minhacienda.gov.co)  
Carrera 8 No. 6C-38 Bogotá D.C.  
[www.minhacienda.gov.co](http://www.minhacienda.gov.co)



BFN6 cQcK TeCA 4s6k ZrVq ZL50 sXI=  
Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>



Componente Restaurativo con mecanismos de vigilancia y Monitoreo Costo Dispositivos para el Monitoreo		
Cantidad	Valor anual Unitario	Costo anual para 10.000
10.000	\$ 16.000.000	\$ 160.000.000.000

Por otra parte, el artículo 47 consagra en cabeza del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, la obligación de diseñar un modelo de tratamiento penitenciario especial, que incluya programas y actividades especiales de restauración y reinserción. Sobre esto, su diseño e implementación podría demandar recursos que necesariamente deben estar contemplados en el Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector, por lo que es necesario obtener una fuente de financiación adicional.

A manera de ejemplo, para la programación presupuestal de la vigencia 2023, el INPEC presentó necesidades de gasto, sin incluir dotación a internos, por valor de **\$46.500 millones** para atender la actual Población Privada de la Libertad (PPL) en lo referente a la educación, adquisición de material didácticos e insumos para el programa de educación formal, educación superior, talleres de creación literaria del programa libertad bajo palabra y talleres de música, educación para el trabajo y el desarrollo humano, desarrollo de habilidades productivas, atención psicosocial, actividades de cultura, recreación y deporte, entre otros, para la realización de los programas de 1) Atención Rehabilitación al Recluso 2) Implementación y Desarrollo del Sistema Integral de Tratamiento Progresivo Penitenciario y 3) Servicio Postpenitenciario Ley 65 de 1993<sup>1</sup>.

De acuerdo con las disponibilidades fiscales existentes para la aprobación de la Ley anual de presupuesto para la vigencia 2023, se asignaron apropiaciones al INPEC, por **\$36.891 millones**, para atender dichos gastos más la dotación de internos, así:

Vigencia 2023	Cifras en Pesos
PROGRAMA	APROPICIACIÓN INICIAL
ATENCIÓN REHABILITACIÓN AL RECURSO	\$ 32.726.000.000
IMPLEMENTACIÓN Y DESARROLLO DEL SISTEMA INTEGRAL DE TRATAMIENTO PROGRESIVO PENITENCIARIO	\$ 4.000.000.000
SERVICIO POSTPENITENCIARIO LEY 65 DE 1993	\$ 165.000.000
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 36.891.000.000</b>

Así, pues, debido a que el anteproyecto bajo análisis propone diseñar un modelo de tratamiento penitenciario especial, que incluya programas y actividades especiales de restauración y reinserción, por analogía se podría concluir que el impacto presupuestal de la propuesta de ley es similar, dependiendo de la complejidad de los programas a implementar. Igualmente, si la propuesta implica gastos de salud, con una UPC subsidiada de **\$93.450 mensual**, para una población de 10.000, su impacto podría ser del orden de los **\$11.214 millones**, así:

**Servicio de salud**

Concepto	P <sup>o</sup> Q
UPC (mensual Resol 2809/22)	\$ 93.450
Población	10.000
<b>Total anual (12 meses)</b>	<b>\$ 11.213.964.000</b>

<sup>1</sup> Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario.



BFN6 cQcK TeCA 4s6k ZrVq ZL50 sXlF

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.minhacienda.gov.co>



En otro punto, el último inciso del artículo 47 propuesto determina que el Gobierno Nacional deberá adecuar pabellones especiales en los establecimientos de reclusión existentes. De acuerdo con la información disponible la **generación de un cupo carcelario** se encuentra alrededor de **\$160 millones**, aproximadamente, (incluyendo el 30% que corresponde a Dotación estructural y electrónica), lo que significa que en total el impacto dependerá del número de cupos que se pretenda adecuar.

Como referencia, para la vigencia 2023, la apropiación presupuestal para gastos de inversión en la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC es de **\$290.477 millones** dentro del cual existe un proyecto de inversión, **C-1206-0800-7 "Fortalecimiento de la Infraestructura Física en los ERON a Cargo del INPEC"** por medio del cual se ejecuta el gasto relacionado con las obras de mantenimiento a nivel nacional por valor de **\$100.246,7 millones**.

Adicionalmente, para este otro componente de **privación efectiva de la libertad en establecimiento carcelario**, se incurriría en gastos para la atención a la prestación de servicios esenciales que es función de la USPEC para la atención de la PPL, así:

- 1. Prestación del Servicio de Alimentación.** El costo promedio actual de una ración es de \$13.272, por 365 días por el # de personas. En caso de que se atendieran 10.000 personas, el costo sería alrededor de **\$48.442.8 millones**.

**Componente Privación efectiva de la libertad en establecimiento carcelario - Costo Alimentación**

# días	Cantidad	Valor Unitario Ración diaria (3 comidas, 1 refrigerio)	Costo Anual para 10 000 intramural
365	10.000	\$ 13.272	\$ 48.442.800.000

- 2. Prestación del Servicio de salud.** El valor de la UPC en 2023 es de \$84.000, más los diferenciales para un total de \$104.000 por el # de personas, utilizando el mismo supuesto de 10.000 personas, el costo sería alrededor de **\$12.480 millones**, como se muestra a continuación:

**Componente Privación efectiva de la libertad en establecimiento carcelario  
Servicio de Salud**

Concepto	P * Q
UPC	\$ 104.000
Población	10.000
<b>Total anual (12 meses)</b>	<b>\$ 12.480.000.000</b>

Frente a estos artículos propuestos, se pone de presente que los mismos podrían generar alguna presión de mayor necesidad de recursos, no obstante, este Ministerio no tendría objeciones de índole presupuestal frente a los artículos, siempre y cuando en el articulado del proyecto se establezca explícitamente que su implementación no genera gastos adicionales a los aprobados en la Ley de Presupuesto de cada vigencia para las entidades involucradas en el proyecto legislativo, con sujeción a la disponibilidades del Marco Fiscal de Mediano Plazo y consistente con el Marco de Gasto de Mediano Plazo del Sector Justicia.





**MINISTERIO DE HACIENDA Y  
CRÉDITO PÚBLICO**

Continuación oficio

Página 4 de 4

Por todo lo expuesto, este Ministerio solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones y manifiesta la voluntad de colaborar con las iniciativas de las distintas entidades del Gobierno nacional dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente, no sin antes indicar que, cualquier inquietud adicional con gusto será atendida.

Cordialmente,

**DIEGO GUEVARA**  
Viceministro General  
DGPPN/OAJ

Elaboró: Jean Marco Feria Perozo  
Revisó: German Andrés Rubio Castiblanco



BFN6 cQcK TeCA 4s6k ZrVq ZL50 sXI=

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.minhacienda.gov.co>

VICEMINISTRO CÓDIGO 0020

Firmado digitalmente por: DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTANEDA

Firmado digitalmente por: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
Código Postal 111711  
PBX: (57)601 3811700  
Relación con el Ciudadano (57)601 6021270-Línea Nacional:018000910071  
[relacionciudadano@minhacienda.gov.co](mailto:relacionciudadano@minhacienda.gov.co)  
Carrera 8 No. 6C-38 Bogotá D.C.  
[www.minhacienda.gov.co](http://www.minhacienda.gov.co)

Bogotá D.C., 15 de marzo de 2023



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

OFI23-00048932 / GFPU 13010000(CITE ESTE NÚMERO PARA INFORMACIÓN Y/O PARA ENVIAR COMUNICACIÓN)

**Doctor:**  
**NESTOR IVÁN OSUNA PATIÑO**  
**Ministro**  
**MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO**  
**nestor.osuna@minjusticia.gov.co**  
**Calle 53 No. 13-27**  
**Bogotá D. C.**  
**E. S. D.**



Clave:  
 RRhesLKGot

**Asunto:** Concepto en relación con el proyecto de Ley *"Por la cual se establecen mecanismos de sujeción a la justicia ordinaria, garantías de no repetición y desmantelamiento de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto y se dictan otras disposiciones"*

Respetado ministro de Justicia y del Derecho:

En los términos del numeral 1 del artículo 13 del Decreto 2647 de 2022, acuso recibo de su comunicación de fecha 14 de marzo de 2023 mediante la cual remite para la respectiva revisión de orden jurídico el proyecto de Ley *"Por la cual se establecen mecanismos de sujeción a la justicia ordinaria, garantías de no repetición y desmantelamiento de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto y se dictan otras disposiciones"*, que pretende de acuerdo con el artículo 1 de la iniciativa y en el marco de la política de paz total y seguridad humana, crear mecanismos de sujeción a la justicia ordinaria, mediante la aplicación de procedimientos de investigación y judicialización, contribuir a la satisfacción de los derechos de las víctimas, desde los enfoques diferenciales, garantizar la no repetición, desmantelar las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto e impulsar la reintegración efectiva de sus integrantes mediante un enfoque restaurativo.

Al respecto, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República emite concepto jurídico favorable al proyecto de Ley *"Por la cual se establecen mecanismos de sujeción a la justicia ordinaria, garantías de no repetición y desmantelamiento de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto y se dictan otras disposiciones"*,

Calle 7 No. 6 - 54  
 Bogotá, D.C. Colombia  
 Teléfono: (57 1) 562 9300 - (57 601) 562 9300  
 Línea Gratuita Nacional: 01 8000 913666  
 Código postal 111711  
 www.presidencia.gov.co

Pública



Bogotá D.C., 15 de marzo de 2023



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

**ANEXO**

- Proyecto de Ley proyecto de Ley "Por la cual se establecen mecanismos de sujeción a la justicia ordinaria, garantías de no repetición y desmantelamiento de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto y se dictan otras disposiciones", en veintisiete (27) folios.

Cordialmente,

**VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE**  
Secretario Jurídico  
SECRETARÍA JURÍDICA

Elaboró: Carolina Murillo / Constitucionalistas Secretaria Jurídica  
Adjunto: lo anunciado.





# SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General ( Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 15 del mes Marzo del año 2023

se radicó en este despacho el proyecto de ley  
Nº. 288 Acto Legislativo Nº. \_\_\_\_\_, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
por: H.n. Justicia Dr. Nestor Osuna

H.n. Interior Dr. Alfonso Prada Gil

  
SECRETARIO GENERAL



**CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL**

**Estudio a la iniciativa legislativa “Por la cual se establecen mecanismos de sujeción a la justicia ordinaria, garantías de no repetición y dismantelamiento de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto y se dictan otras disposiciones”**

<b>Proyecto de Ley sin radicar “Por la cual se establecen mecanismos de sujeción a la justicia ordinaria, garantías de no repetición y dismantelamiento de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto y se dictan otras disposiciones”</b>	
<b>Autores</b>	Ministerio de Justicia y del Derecho
<b>Fecha de Presentación</b>	Por radicar
<b>Estado</b>	Por radicar
<b>Referencia</b>	Concepto 02.2023

El Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal, en sesión ordinaria del 23 de febrero de 2023, analizó y discutió el texto del Proyecto de Ley sin radicar “*Por la cual se establecen mecanismos de sujeción a la justicia ordinaria, garantías de no repetición y dismantelamiento de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto y se dictan otras disposiciones*”.

**I. Objeto y Contenido del Proyecto de Ley**

El proyecto de Ley bajo estudio tiene por objeto “*Crear mecanismos de sujeción a la justicia ordinaria, mediante la aplicación de procedimientos de investigación y judicialización, contribuir a la satisfacción de los derechos de las víctimas, garantizar la no repetición, dismantelar las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto e impulsar la reintegración efectiva de sus integrantes mediante un enfoque restaurativo*”.

En su orden, el proyecto de ley está integrado por un total de cincuenta y cuatro (54) artículos, incluido su objeto (Art 1) y su vigencia y derogatorias (Art 54). Estos artículos, están subdivididos en seis (6) capítulos en concreto, así:

<b>CONTENIDO DE LA INICIATIVA</b>		
<b>Capítulo</b>	<b>Nombre</b>	<b>Artículos</b>
I	Disposiciones generales	1 a 8
II	Tratamiento penal	9 a 22

III	Procedimiento para el reconocimiento de responsabilidad penal	23 a 28
IV	Etapa de procesamiento	29 a 47
V	Justicia restaurativa	48 a 53
VI	Vigencias y derogatorias	54

Descripción sucinta:

Sea lo primero aclarar que la iniciativa bajo estudio, tal como se indica en su exposición de motivos, busca el desarrollo de los acercamientos, conversaciones y sujeción a la justicia, así como el desmantelamiento de las denominadas estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto de las que trata la ley 2272 de 2022 y que cumplan una serie de presupuestos o requisitos para poder ser beneficiarios de esta. Es decir, que la destinación de la ley no está ligada a todos los grupos o empresas criminales que operan en el territorio Colombiano, sino solo, exclusivamente, frente a aquellas organizaciones criminales que i) están conformadas por un grupo plural de personas; ii) que se encuentren organizadas en una estructura jerarquizada y/o en red; iii) dedicación de la organización criminal en la ejecución permanente o continua de conductas punibles, entre ellas las tipificadas en la convención de Palermo; iv) que se enmarquen en patrones criminales que incluyan sometimiento violento de la población civil de los territorios rurales y urbanos en los que operen; y v) que cumplan funciones en una o más economías ilícitas.

Ahora bien, el primer capítulo de la iniciativa, contiene el objeto, las condiciones para que una organización criminal sea considerada como estructura armada organizada de crimen de alto impacto, la definición de patrón criminal, los componentes del tratamiento penal, la fecha límite para la suscripción del acta individual de sujeción y garantías de no repetición, entre otras disposiciones.

En línea con lo anterior, en este capítulo se dispone la exclusión de la aplicación de ésta para grupos y organizaciones armadas rebeldes que poseen carácter político con las cuales el Gobierno Nacional adelanta procesos de diálogo o conversaciones de paz, estableciéndose, de manera precisa, que las penas con componentes restaurativos no constituyen un reconocimiento político a estas organizaciones. Este capítulo, a más de lo indicado, trae consigo una concepción renovada frente a cómo se entiende una organización criminal, pues, ya no se establece únicamente como una empresa jerarquizada y centralizada, sino que, por la misma dinámica de los fenómenos criminales, se ha evolucionado y ya se opera en red e interrelación con otras organizaciones en condiciones de horizontalidad.

En lo que concierne al tratamiento penal, dispuesto en el capítulo II de la iniciativa, como puntos medulares o de mayor importancia que se tienen, está el ámbito de aplicación, los compromisos para acceder a los beneficios establecidos en el proyecto de ley y las causales



individuales de pérdida del tratamiento penal, así como los elementos que la componen, tales como la privación efectiva, de la libertad en centro de reclusión, un componente restaurativo con mecanismos de vigilancia y monitoreo, extinción de las penas por la sujeción a la justicia y cumplimiento de obligaciones, la renuncia condicionada a la persecución penal en aplicación del principio de oportunidad, el incidente por incumplimiento de obligaciones de acceso y permanencia y las medidas para la reintegración efectiva.

Por otro lado, en torno al tratamiento penal, se advierte que el mismo está enmarcado en la política de paz total del Gobierno nacional, siendo su finalidad “el logro de la paz estable y duradera, con garantías de no repetición y de seguridad para todos los colombianos; estándares que eviten impunidad y garanticen en el mayor nivel posible, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la repetición”, por lo que resulta relevante desarticular y erradicar las prácticas violentas de las estructuras criminales.

Otro de los puntos de mayor trascendencia que tiene este capítulo, es el de las penas a imponer, las cuales oscilan entre seis (6) a ocho (8) años, de acuerdo con el grado de responsabilidad individual de cada uno de los miembros de estas organizaciones que se sujeten a los términos de ley, así como un periodo de cuatro (4) años de componente restaurativo con mecanismos de vigilancia y monitorio, extramural y con participación en programas de justicia restaurativa y de reintegración. Como base de estas penas a imponer, el proyecto las justifica con los fines constitucionales legítimos del Estado colombiano, como el derecho fundamental a la Paz (Artículo 22 Superior) y en la manifestación de la justicia premial, como lo ha sostenido la Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Penal en sentencia SP 1929-2018, Radicado 52624 (M.P. José Luis Barceló Camacho).

En lo que tiene que ver con el procedimiento para el reconocimiento de responsabilidad penal, capítulo III de la iniciativa, se contemplan las etapas que se surten en el procedimiento judicial, así como las reglas de competencia e intervención de la Fiscalía General de la Nación en el proceso, entre otros.

La iniciativa contempla tres (3) etapas así: inicia con el acercamiento, conversación y términos de sujeción en la que los miembros de la estructura armada organizada de crimen de alto impacto manifiestan su interés de someterse a la justicia ordinaria, junto con los compromisos que han de cumplir. En esta etapa, también se designan representantes de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto como del Gobierno Nacional, y se definen las listas de sus miembros, zonas de ubicación temporal y la caracterización de la estructura.

Posteriormente, se da inicio a la etapa de procesamiento en la que se agotará el trámite procesal para la sujeción a la justicia ordinaria de los miembros de la estructura armada organizada de crimen de alto impacto. Este trámite procesal pasa por la presentación del acta colectiva e individual de sujeción y garantías de no repetición ante la autoridad judicial competente.



Por último, el procedimiento concluye con la etapa de cumplimiento de la pena y condiciones de contribución, a través de la cual se hace un seguimiento a los compromisos adquiridos durante el tratamiento penal.

En lo que tiene que ver con el capítulo IV, como se enseña en la exposición de motivos, éste contempla la etapa de procesamiento, en la que se establece la participación de las víctimas en el proceso de atribución de responsabilidad penal, los recursos que pueden interponerse contra las decisiones que se profieran en el procedimiento judicial, el incidente de restauración de los daños colectivos, el procesamiento para la aplicación del principio de oportunidad, la entrega de información para la imputación colectiva, el contenido del escrito de imputación colectiva, la etapa de aceptación de responsabilidad, la validación del allanamiento a la imputación colectiva, verificación de la imputación con allanamiento, la solicitud de medida de aseguramiento, la información entregada individual y colectiva por la estructura armada organizada de crimen de alto impacto y sus integrantes, la sentencia colectiva, el derecho de contar con defensores públicos o de confianza, el proceso de extinción de dominio y el beneficio por la entrega anticipada de bienes, el cual asciende a un valor correspondiente al 6% del valor de los bienes efectivamente entregados.

El Capítulo V, aborda la temática de justicia restaurativa y reparación, en el que se establece los programas de justicia restaurativa para que participen los integrantes de las estructuras e impulsen el reconocimiento de responsabilidad, la dignificación y transformación de las relaciones entre las víctimas, responsables y comunidades en los territorios de operación de las estructuras, el deber de las estructuras de contribuir a la reparación colectiva de las víctimas y los territorios, y la reparación simbólica de las víctimas, entre otras disposiciones.

Finalmente, el capítulo VI contiene la vigencia y derogatorias, la cual entrará a regir a partir de su promulgación, derogando las disposiciones que le sean contrarias.

## **II. Observaciones en materia político criminal.**

De conformidad con lo establecido en el artículo 3, numeral 6 del Decreto 2055 de 2014 "Por el cual se reglamenta el Consejo Superior de Política Criminal, su funcionamiento y todos los asuntos relacionados con las demás instancias técnicas que se requieran para su adecuado desarrollo", corresponde a esta instancia asesora en materia político criminal emitir un concepto previo, no vinculante, sobre todos los proyectos de ley y actos legislativos que tengan incidencia en la materia.

Ahora bien, el Consejo Superior de Política Criminal ha sido enfático y reiterado en precisar que los proyectos de ley y de acto legislativo que tengan incidencia en la política criminal de Colombia, han de cumplir con unos presupuestos frente a su elaboración y fundamentación que permitan solventar una salida seria, responsable y consistente al Estado de Cosas Inconstitucional en el que nos encontramos. Lo anterior, comporta mayor

atención si tenemos en cuenta los índices de inseguridad ciudadana y los impactos sociales que conlleva para la sociedad las problemáticas actuales.

Con base en lo dispuesto en la sentencia C-047 de 2001, en el modelo de Estado Social y Democrático de Derecho, *la paz* tiene diversas connotaciones en el marco del ordenamiento jurídico, siendo un derecho y un deber constitucional, a su vez una finalidad legítima, un objetivo primordial y criterio orientador en virtud de la cual se ha de solucionar los conflictos armados en clave del derecho internacional humanitario. Así, el 4 de noviembre de 2022, entró en vigor la Ley 2272, por la cual se modifica, adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997, y se define la política de paz como una política de Estado, entre otras disposiciones. Este marco normativo significa un avance sustancial en la concreción de la paz como objetivo del Estado colombiano, por lo que su artículo 2 estableció que la política de paz estará fundamentada en el concepto de seguridad humana y que la paz será prioritaria y transversal en los asuntos de Estado.

En este orden de ideas, resulta adecuado y necesario que el Gobierno nacional procure por los medios que tiene a su disposición, con respeto y apego al marco democrático sobre el cual se cimienta el Estado Colombiano, buscar las alternativas y caminos que busquen y propendan por alcanzar la paz para con los administrados, resultando acertado procurar el mismo con iniciativas legislativas como la analizada en esta oportunidad.

No obstante lo anterior, en sesión ordinaria del Comité Técnico de Política Criminal, como instancia técnico asesora del Consejo Superior de Política Criminal, se hicieron varias observaciones a fin de fortalecer la propuesta legislativa y su discusión al interior del Congreso de la República se vea cualificada.

A continuación, se plantean algunas observaciones político-criminales frente al estudio de la iniciativa legislativa bajo estudio que tienen como vocación el fortalecimiento de la misma.

### **III. Observaciones político criminales frente a la exposición de motivos.**

Lo primero a tener en cuenta es que la iniciativa legislativa bajo estudio se considera que carece de una robusta evidencia empírica, como criterio o lineamiento político criminal que debe cumplir la iniciativa, máxime cuando la propuesta conlleva un impacto serio y real en el sistema penitenciario y carcelario pues, las penas a imponer a los miembros de las estructuras organizadas de crimen de alto impacto oscilan entre seis (6) y ocho (8) años de privación física de la libertad, sin lugar a la posibilidad de redención de pena. En línea con lo dicho, las medidas que impacten en el sistema penal, como se viene precisando, *"deberán estar justificadas empíricamente respecto a su necesidad y sus consecuencias. Por lo tanto, no pueden existir prohibiciones penales, reducción de beneficios ni aumentos punitivos carentes de justificación fáctica"*<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> [http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/documento/Lineamientos de Pol%C3%ADtica Criminal.pdf](http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/documento/Lineamientos_de_Pol%C3%ADtica_Criminal.pdf)



Igualmente, algunos miembros del Consejo adujeron que la exposición de motivos no cuenta con un diagnóstico claro, concreto y argumentado que dé cuenta del universo poblacional específico al cual está dirigida la propuesta, pues no se tienen establecidas las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto y; a la fecha, no se cuenta con resolución de la instancia de Alto Nivel del que habla el artículo 2 de la ley 2272 de 2022 sobre cuáles y cuántas son específicamente. Así mismo, en lo que tiene que ver con los criterios o patrones de criminalidad, estos atentarían contra un derecho penal de acto e individualización de responsabilidad penal.

Otra observación a tener de presente es que se evidencia que la iniciativa prevé o apunta a la creación de cargos al interior de entidades como la Rama Judicial, la Fiscalía General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, para poder cumplir con los propósitos del proyecto, lo que daría lugar a la necesidad de adición de recursos; pese a lo cual la exposición de motivos no hace un análisis de dicha carga presupuestal.

Corolario de lo anterior, cuando la iniciativa legislativa requiere de una adición o ampliación presupuestal, o tenga impacto fiscal, se ha de acompañar con concepto por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

#### **IV. Observaciones político criminales respecto al articulado de la iniciativa legislativa.**

##### **Derechos a la verdad, justicia y garantías de no repetición a las víctimas.**

Algunos miembros del Comité destacan que los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y garantías de no repetición no se hacen expresos o incluso se ven reducidos o limitados, por lo que se sugiere ampliar su participación en las etapas del proceso de sujeción a la ley.

Así, por ejemplo, en la posibilidad de recurrir las decisiones que se adoptarán en el transcurso del proceso de sujeción, la participación de las víctimas se ve reducida, en la medida que no se aborda la posibilidad de reponer o apelar la aplicación del principio de oportunidad a los integrantes de las estructuras organizadas armadas de crimen de alto impacto, más si se tiene en cuenta que esta figura, la del principio de oportunidad, se torna basilar en el tratamiento que se busca brindar a los integrantes de estas organizaciones.

Asimismo, en lo atinente a la reparación en su dimensión individual, el proyecto de ley no establece medidas para la restitución plena de las víctimas al estado anterior al hecho de la violación ni para rehabilitarlas por el daño causado. En esa medida, la indeterminación alrededor del esquema de reparación a las víctimas debería reevaluarse de conformidad con el estándar interamericano que establece que las víctimas deben tener la posibilidad de acceder a un recurso judicial que permita que la autoridad judicial pueda impartir decisiones con carácter vinculante para la garantía y reparación de los derechos de las víctimas.



Por otro lado, si bien el proyecto de ley establece que *“La participación de las víctimas directas o indirectas de los patrones criminales establecidos en el escrito de formulación de imputación será garantizada en todo momento, de acuerdo con el procedimiento establecido en esta Ley.”*, cuando se desarrolla la participación de la víctima a lo largo del articulado, solo se indica que esta tiene un rol activo en el marco del incidente de restauración del daño colectivo, pero no se precisa la posibilidad de su intervención en el marco del proceso de sujeción propiamente dicho. No se desarrolla de manera detallada la intervención de la víctima en las demás etapas del proceso, lo cual puede contrarrestar los derechos de la víctima a la obtención de la verdad y al acceso a un recurso judicial efectivo.

Bajo esta premisa, resulta necesario que la víctima pueda intervenir desde etapas tempranas del proceso y que, por ejemplo, sus observaciones puedan servir como insumo para la construcción de la imputación colectiva, tema del cual se abordará más adelante.

En esta misma línea, el proyecto de ley en el artículo 27 establece que es el Gobierno nacional el encargado de verificar el cumplimiento de las obligaciones y el juez de ejecución de penas el encargado de declarar el cumplimiento de la pena sustitutiva. Así mismo, se le otorga la facultad a la fiscalía de abrir el incidente de incumplimiento. En este punto, se hace necesario otorgarle a la víctima un rol activo para que pueda abrir el incidente de incumplimiento ante los jueces de ejecución de penas, particularmente, cuando se incumpla la reparación integral y efectiva a la que tiene derecho.

Como punto adicional, se considera por algunos miembros del Comité que no puede relegarse a la víctima únicamente al escenario del incidente, o apelar una u otra decisión, dejándola al margen del procedimiento de sujeción. En este punto, se considera que la reparación es solo uno de los componentes de los derechos de las víctimas los cuales abarcan un conjunto más amplio que pueden ser asegurados si se promueve su participación en todas las etapas del procedimiento.

En conclusión, si bien el proyecto de ley establece una garantía de participación de la víctima en todo momento, solo se desarrolla en el incidente de restauración del daño colectivo. Por lo tanto, se debe establecer su participación durante el proceso, desde el acercamiento, pasando por la fase de procesamiento y en la etapa final de cumplimiento. Se debe precisar la intervención de la víctima en los artículos relacionados con la imputación, la aceptación de cargos, los incidentes de incumplimiento, los otorgamientos de principios de oportunidad, las sentencias colectivas, y el decreto y verificación de cumplimiento, o, remitir expresamente a la Ley 906 de 2004 en estos aspectos.

Por otro lado, se considera una limitación para la participación de las víctimas el que la indemnización patrimonial individual se dé por la jurisdicción civil, porque se advierte que por esa vía no se podría obtener una reparación integral.





A su turno, se solicita revisar lo relativo a que se exija una representación colectiva de las víctimas, como lo establece el parágrafo 1 del artículo 29. En particular, se debe verificar que esta situación no dé lugar a revictimizaciones, al exigir que las víctimas deban llegar a acuerdos con un grupo heterogéneo de personas con intereses diversos. En este punto, se debe considerar dar aplicación a la libertad de escoger a las víctimas la forma de representación judicial. En particular, la Procuraduría sugiere una modificación al parágrafo 3 del artículo 29, en el siguiente sentido: *“Las víctimas podrán ser representadas por un vocero que designen para la representación de sus intereses o a través del Sistema Nacional De Defensoría Pública”*.

Bajo esa misma línea, en el artículo 31, cuando se refiere a la presentación del informe que contenga la caracterización de consecuencias dañosas, se debe dejar abierto a que el informe sea presentado por el representante de víctimas, sin que necesariamente sea, como está establecido, la Defensoría del Pueblo quien lo elabore. Por lo tanto, se sugiere que en los incisos 2 y 4 del artículo 31 se establezca que la representación de las víctimas presentará la caracterización, sin que necesariamente sea la una entidad en particular quien ejerza esta labor, sino que, por el contrario, medie la voluntad de libertad de escogencia de la o las víctimas.

Adicionalmente, se sugiere una variación de la expresión utilizada en los artículos 10 y 11 del proyecto de ley donde se establece la obligación de *“Contribuir a la reparación material y simbólica de las víctimas”*. Al respecto, se solicita modificar la palabra *contribuir*, en tanto puede dar lugar a equívocos que conlleven a limitar los aportes de los miembros para asegurar una reparación integral de las víctimas.

Por su parte, el artículo 29 le otorga a la Fiscalía General de la Nación, en coordinación con la Defensoría del Pueblo, la elaboración de unos listados de víctimas de acuerdo con las convocatorias públicas que se realicen y conforme a las actas individuales y colectivas de sujeción. No obstante, se debe dejar claridad que esta labor no constituye la acreditación de la condición de víctima, pues ello es una labor de la que no goza, por ejemplo, la Defensoría del Pueblo. En este mismo sentido, el proyecto de ley, debería prever la posibilidad de que personas no inscritas en los listados remitidos por la Fiscalía General de la Nación, en coordinación con la Defensoría del Pueblo, puedan acudir al proceso y acreditarse como víctimas en aras de no conculcar sus derechos.

Por último, sobre esta temática, la propuesta de ley objeto de estudio consagra la participación en programas de justicia restaurativa y de reintegración, sin establecerse una ruta clara que permita la reparación integral de las víctimas de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, al tenor de lo establecido en la Ley 1448 de 2011.

Aunado a lo expuesto, es necesario resaltar lo dispuesto en la sentencia C-936 de 2010, sobre los derechos de las víctimas la cual señaló que *“Los estándares internacionales establecidos en materia de derechos de las víctimas de los delitos, en particular de las graves violaciones de derechos humanos y la serias infracciones al derecho internacional*

humanitario, han sido incorporados en el orden jurídico colombiano a través de la figura del bloque de constitucionalidad (Art. 93), y constituyen hoy en día un marco referencial insoslayable para el diseño de la política pública en materia penal. Los tratados sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario establecen los siguientes deberes del estado en relación con la víctimas de violaciones a sus mandatos: (i) garantizar recursos accesible y efectivos para reivindicar sus derechos; (ii) asegurar el acceso a la justicia; (iii) investigar las violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario; y (iv) cooperar en la prevención y sanción de los delitos internacionales y las graves violaciones de derecho humanos”.

### **Observaciones sobre la aplicación del principio de oportunidad.**

Considera el Consejo Superior de Política Criminal la existencia de una falta de claridad respecto a la modalidad de aplicación del principio de oportunidad, toda vez que no son claros los efectos jurídicos ni el momento de aplicación del principio de oportunidad. En efecto, en algunos artículos de la iniciativa se entiende que el principio de oportunidad siempre se aplicará en modo extintivo, pero esta modalidad debe verificarse a la luz del modelo de justicia restaurativa no intramural que se plantea en el cumplimiento de la pena, el cual requiere que se verifique su cumplimiento de parte del beneficiario para poder seguir disfrutando de la pena especial. Esto implicaría que la aplicación del principio de oportunidad sea con efectos suspensivos en una primera etapa, lo que, a su vez, trae consigo una problemática, y es que si dentro del modelo de justicia restaurativa no intramural la misma tendrá una duración de cuatro (4) años, como se establece en el articulado, debería modificarse el artículo 326 del Código de Procedimiento Penal, pues éste solo contempla un máximo de tres (3) años como límite para las condiciones a cumplir durante el periodo de prueba, por lo que, dejándolo como está en el articulado de la iniciativa, conllevaría a una dicotomía en la aplicación de la figura.

Adicionalmente, se considera que no es clara qué causal se aplicaría del catálogo previsto en el artículo 324 de la Ley 906 de 2004, o si, por el contrario, se requiere de la ampliación de causales, caso en el cual se deben tener en cuenta los límites que al respecto estableció la Corte Constitucional en la C-936 de 2010.

A más de lo anterior, y acerca de lo previsto en el artículo 16 de la iniciativa legislativa, es importante resaltar que a la hora de determinarse las causales de aplicación del principio de oportunidad, deben ser valorados los compromisos internacionales de Colombia, en los cuales emanan obligaciones en materia de protección de los derechos de las víctimas de los delitos. Estos mandatos constitucionales y estas obligaciones internacionales relativas a los derechos de las víctimas tienen que ser ponderados con los intereses estatales de racionalización de la persecución penal, que subyacen bajo la consagración constitucional del citado principio.

De otra parte, es importante indicar que el artículo 324 del Código de Procedimiento Penal debe ser interpretado de conformidad con el artículo 250 de la Constitución, el cual

contempla el principio de oportunidad, para ser regulado “dentro del marco de la política criminal del Estado”. De ello se desprende la necesidad de atender los criterios dispuestos por la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia C-936 de 2010, respecto de las causales de exclusión de esta figura jurídica, como son, i) Los que sean constitutivos de graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario. ii) Los delitos de lesa humanidad. iii) Los crímenes de guerra. iv) El genocidio y, v) Las conductas dolosas cuando la víctima sea un menor de 18 años.

En línea con lo expuesto, se sugiere revisar la aplicación de esta figura frente al delito de concierto para delinquir agravado, en tanto esta modalidad delictiva contempla delitos que, a la luz de lo enseñado por la Corte Constitucional en la sentencia C-936 de 2010, podrían resultar contrarios a los postulados político criminales, en particular los referidos a desplazamiento forzado, tortura o genocidio.

#### **Observaciones respecto a la posible extralimitación frente a la Unidad Especial de Investigación *UEI* de la Fiscalía General de la Nación.**

Se considera que, en relación con los artículos 28 y 42 de la iniciativa bajo estudio, se puede presentar una extralimitación de las competencias de la Unidad Especial de Investigación, conllevando a que la norma sea contraria al Acuerdo de Paz.

Al respecto, el Decreto Ley 898 de 2017 creó la Unidad Especial de Investigación (UEI) al interior de la Fiscalía General de la Nación con la finalidad de investigar las afectaciones cometidas en contra de excombatientes en proceso de reincorporación, contra sus familiares y personas defensoras de derechos humanos. Bajo esas premisas se tiene que, constitucionalmente, el Proyecto de Ley altera las competencias constitucionales y legalmente asignadas a la UEI y, en esa medida, modifica las atribuciones asignadas a la Fiscalía General de la Nación al establecer que la Unidad será una estructura paralela al ente investigador y acusador, y al asignar funciones ajenas al mandato de la UEI.

Teniendo en cuenta lo anterior, se considera que las medidas modificatorias de la Unidad Especial de Investigación deberían ser descartadas de la iniciativa legislativa.

#### **Observaciones sobre la formulación de imputación y las actas de sujeción**

El artículo 25 de la propuesta legislativa dispone que la Fiscalía imputará de manera colectiva ante los jueces de la República a los integrantes de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto “según lo contenido de las actas individuales y el acta colectiva de sujeción y de garantías de no repetición, y sus anexos”.

Desde una interpretación exegética de la norma que se busca incorporar, la Fiscalía deberá limitarse a imputar los hechos reconocidos en las mencionadas actas, lo que le impediría adicionar conductas no reconocidas a la imputación; de la misma manera se impediría adelantar labores investigativas para verificar probatoriamente la información contenida en



esas actas. Lo anterior daría lugar a posibles vacíos jurídicos en situaciones como el reconocimiento parcial de delitos cometidos por los integrantes de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, la verificación de patrones de criminalidad, o el reconocimiento de conductas punibles cometidas por personas ajenas al proceso de sujeción. Esa limitación podría limitar la autonomía del ente acusador y daría lugar a una posible afectación del derecho a la verdad de las víctimas de esos delitos.

**Observaciones frente a la posible afectación al principio de cosa juzgada e incidente de incumplimiento.**

El artículo 46 del Proyecto de Ley contempla que podrán ser incorporados hechos atribuibles a los integrantes de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto que no hayan sido considerados al momento de emitir la sentencia colectiva. Desde la literalidad de la expresión, se considera que la forma en que está redactado el enunciado da a entender que la sentencia colectiva no es inmutable, sino que puede ser adicionada. Esto vulneraría el principio de cosa juzgada. En este sentido, se sugiere que los hechos que sean conocidos con posterioridad a la sentencia colectiva deben tener un tratamiento jurídico distinto, so pena de vulnerar el principio de cosa juzgada en cuanto a la inmutabilidad de la sentencia colectiva.

Por otro lado, se pone de presente la existencia de un posible vacío legal respecto al procedimiento para dar aplicación al incidente de incumplimiento. Se sugiere revisar la figura o desarrollar su contenido, en la medida que la Ley 906 de 2004 no contempla una figura parecida.

**Observaciones sobre el tratamiento de bienes y acción de extinción del derecho de dominio.**

La iniciativa legislativa asigna, como se indicó, a la Unidad Especial de Investigación la función de investigar y presentar la demanda de extinción del derecho de dominio, para que sean los jueces de conocimiento, y no los jueces especializados de extinción de dominio existentes, quienes resuelvan de fondo su viabilidad. Al respecto, teniendo en cuenta el carácter especial de la acción extintiva del dominio, en particular su complejidad y especialidad, se sugiere no considerar a los jueces con funciones conocimiento para las labores relativas con la extinción del derecho de dominio.

Por otro lado, con relación al porcentaje del 6% de los bienes que pueden mantener quienes se sujeten a la eventual Ley, algunos miembros consideran necesario que se debe revisar, porque la inexistencia de un tope máximo monetario, como sí existe actualmente en la Ley 1708 de 2014, podría dar lugar a un “beneficio patrimonial” que podría ser cuestionable.

En línea con lo anterior, y como observación adicional sobre la acción en comento, se puso de presente por algunos miembros que debe garantizarse y excluirse expresamente que los bienes afectados con medidas cautelares vinculados en procesos ante los jueces de



extinción de dominio o a cargo de la SAE, no deberían hacer parte de las negociaciones con las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto o que su entrega signifique el cumplimiento de las obligaciones en esta materia en el marco del proceso de sujeción.

Por último, se considera oportuno, ya que el proyecto no se ha radicado, ver la posibilidad de incluir una disposición que contenga y regule la forma, control y vigilancia de bienes que se entreguen y estén en el exterior, pues nada se regula en la iniciativa legislativa al respecto y allí pueden estar muchos de los bienes de las estructuras que se sujetarían a la eventual Ley.

**Observaciones frente a la posible sujeción de Grupos Armados Organizados con vocación de sujeción y respecto de la extradición.**

Sobre el particular, la Fiscalía manifestó que, si bien la iniciativa legislativa se refiere a la sujeción a la justicia de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, esta no hace alusión a grupos armados organizados, los cuales podría interpretarse que quedan por fuera del texto normativo propuesto.

Ahora bien, en lo que corresponde a la extradición, algunos miembros del Comité refirieron que se debe aclarar si quienes se sujetan podrían o no ser objeto de extradición, en caso que se llegare a requerir por parte de otros Estados, bajo la consideración de que esto puede impactar aspectos como la entrega de bienes o los derechos de las víctimas.

**Observaciones varias.**

En primer lugar, algunas de las entidades del Consejo Superior de Política Criminal dieron cuenta de que se percibe una ausencia de criterios de prescripción. Teniendo en cuenta que la estructura del proceso establece términos diferentes en cuanto a las penas, periodos de prueba, trámite de apelación y reposición, se requiere establecer concretamente los términos de prescripción, su suspensión y, en general, cómo se articula con las disposiciones generales en la materia, sin perjuicio de la imprescriptibilidad de los delitos graves contra el Derecho Internacional Humanitario y los Derechos Humanos.

En segundo orden, se avizó una falta de previsión cuando de sujeciones parciales se trata. En efecto, el proyecto de ley parte del supuesto de una sujeción integral de las estructuras y el cumplimiento completo de las obligaciones previstas en los artículos 10 y 11 por parte de todos sus miembros. Sin embargo, no se hace referencia al escenario donde exista una parte del grupo que no desee someterse o que incumpla con las obligaciones de acceso, y si ello conlleva a un incumplimiento por parte de todo el grupo que trae como consecuencia impedir el acceso a este mecanismo alternativo por quienes sí cumplan ej. Entrega de armas. Por lo anterior, se requiere precisar las consecuencias de este escenario.



Se alienta, por otro lado, a que se establezca una precisión de la responsabilidad penal individual, y es que si bien el proyecto se enfoca en una sujeción colectiva de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, en el articulado se hace referencia, por ejemplo, a que *“son obligaciones colectivas de la estructura armada organizada de crimen de alto impacto para acceder al tratamiento penal”* lo cual llevaría a pensar en una responsabilidad penal de la estructura y no de la responsabilidad de personas naturales.

A más de lo dicho, es necesario tener mayor claridad sobre el artículo 22 de la iniciativa legislativa acerca de las medidas para la reintegración efectiva, toda vez que la obligación de crear un programa de reintegración individual, colectiva y comunitaria no define de manera clara cuál sería la obligación específica de algunas entidades como la Agencia para la Reincorporación y Normalización, el Ministerio de Educación Nacional o el de Cultura.

En relación con el artículo 47 de la iniciativa, se alienta a que se revise la posibilidad de eliminar a la Policía Nacional de su participación en la adecuación de pabellones especiales en los establecimientos de reclusión, por cuanto no son una autoridad penitenciaria ni tienen competencias en la materia.

#### V. Conclusión

El Consejo Superior de Política Criminal, conforme las anteriores observaciones, emite concepto **FAVORABLE CON OBSERVACIONES**, respecto al Proyecto de Ley bajo estudio.

#### CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

**DIEGO MAURICIO OLARTE**  
**Director de Política Criminal y Penitenciaria**  
**Secretaría Técnica Consejo Superior de Política Criminal**

Elaboró: Dirección de Política de Criminal y Penitenciaria – Secretaría Técnica CSPC  
Revisó: Dirección de Política Criminal y Penitenciaria  
Aprobó: Consejo Superior de Política Criminal