

LA PREMISA CONSTITUCIONAL: LA PAZ Y LA SEGURIDAD NO AUTORIZAN LA IMPUNIDAD

La Corte Constitucional ha reconocido que el legislador puede crear mecanismos para el sometimiento de estructuras criminales incluidas las sucesoras del paramilitarismo, y que el Gobierno puede adelantar acercamientos para procurar su tránsito al Estado de derecho. Sin embargo, los términos sustanciales del sometimiento, los beneficios penales y las medidas que afectan la libertad deben estar definidos por la ley y sometidos a control judicial efectivo.

La jurisprudencia también ha establecido que los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición son límites al poder de configuración legislativa. Los tratamientos especiales solo son admisibles si producen una contribución efectiva, verificable y proporcional a esos derechos.

Por eso, la pregunta no es si el Estado puede negociar o promover sometimientos. La pregunta es si el mecanismo conserva: la independencia judicial, la autonomía de la Fiscalía General, la responsabilidad penal individual, la sanción efectiva, la investigación de graves violaciones a los DH, la participación efectiva de las víctimas, la protección a las comunidades en los territorios y el cumplimiento de los DH y el DIH entre otros aspectos. En el PL 433, esas garantías aparecen de forma fragmentaria y, en varios puntos, quedan entregadas a reglamentos, listas administrativas, protocolos o decisiones del Ejecutivo.

I. Capítulo 1: CATEGORÍAS AMPLIAS, RIESGOS PENALES CONCRETOS

El artículo 2 define *Actores Armados Ilegales o Terroristas* como toda organización, grupo o estructura que, con independencia de su tamaño, capacidad militar u operativa o grado de incidencia frente a la Fuerza Pública, cumpla funciones relevantes en un sistema de economías ilícitas y, por esa vía, cometa o tenga la capacidad de cometer actos terroristas, afectar gravemente el orden público, comprometer la seguridad ciudadana, alterar la convivencia pacífica o vulnerar los derechos de la población civil, en los términos de la Ley 1908 de 2018 y las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan

La misma definición incorpora, bajo una sola categoría, tanto a: **Grupos que operen bajo la dirección de un mando responsable y ejerzan control territorial suficiente para realizar operaciones militares sostenidas y concertadas**, conforme al Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra, y **Organizaciones criminales estructuradas jerárquicamente o en red**, dedicadas a la ejecución permanente o continua de conductas punibles, de acuerdo con la Convención de Palermo.

El artículo no establece una categoría definida, sino que superpone conceptos de naturaleza diferente: Grupo armado organizado que participa en un conflicto armado no internacional, Organización criminal, estructura vinculada a economías ilícitas, actor que puede cometer actos terroristas, organización que afecta el orden público,

estructura que compromete la seguridad ciudadana, grupo que altera la convivencia pacífica, organización que vulnera los derechos de la población civil.

Estas categorías no son equivalentes ni producen las mismas consecuencias jurídicas. La Corte Constitucional ha distinguido entre los grupos armados organizados que cumplen los requisitos del DIH y participan en un conflicto armado, y las estructuras armadas organizadas de criminalidad de alto impacto cuyo sometimiento corresponde a la justicia y a su desmantelamiento. Sin embargo el proyecto de ley no establece criterios claros para determinar: Cuándo una organización pertenece a una categoría o a la otra, qué debe entenderse por “funciones relevantes” en una economía ilícita, qué nivel de capacidad permite afirmar que una estructura “tenga la capacidad” de cometer actos terroristas, qué significa afectar “gravemente” el orden público, cuándo se considera comprometida la seguridad ciudadana, qué conductas permiten afirmar que se alteró la convivencia pacífica, qué autoridad debe acreditar cada uno de esos elementos, qué procedimiento debe seguirse, qué recursos tienen las personas o grupos afectados por la calificación, qué efectos jurídicos concretos produce la clasificación.

Ahora bien, la remisión a la Ley 1908 de 2018 y a las normas que posteriormente la “reglamenten, modifiquen, aclaren, adicionen o sustituyan” no corrige esa indeterminación. Por el contrario, amplía el universo normativo al que podría acudir para completar el alcance de una categoría que ya es excesivamente amplia.

Ahora bien, el propio artículo indica que la definición tiene por objeto delimitar el alcance del **tratamiento penal diferenciado** previsto en el proyecto. Por ello, no se trata de una clasificación meramente descriptiva. La categoría sirve como puerta de entrada a medidas que pueden incidir en la investigación y judicialización, la identificación de integrantes, la aplicación de beneficios, la determinación de roles dentro de la estructura, las condiciones de sometimiento, la privación de la libertad, la imposición de penas, el acceso a tratamientos jurídicos y socioeconómicos.

El PL exigía tener una definición cierta, verificable y suficientemente delimitada, y en manera alguna dejarse a la reglamentación, a la valoración de una instancia política o a la práctica administrativa la determinación de quiénes quedan incluidos en una categoría que activa consecuencias de naturaleza penal.

La Corte Constitucional ha señalado que, en materia penal, todos los elementos relevantes deben estar determinados o ser razonablemente determinables. También ha advertido que la norma es inconstitucional cuando no permite trazar con claridad la frontera entre el comportamiento lícito y el ilícito. Además, ha reiterado que las formulaciones excesivamente indeterminadas afectan la seguridad jurídica, la defensa y la libertad individual, y que los reenvíos normativos solo son admisibles cuando permiten determinar con claridad el contenido de la conducta y de sus consecuencias.

El proyecto no exige que la organización haya cometido un acto terrorista. Es suficiente, según el texto, que lo haya cometido o que **“tenga la capacidad”** de cometerlo.

Esa formulación no permite establecer cuál es el umbral requerido. No se sabe si la capacidad depende por ejemplo de la disponibilidad de armas, el control territorial, el número de integrantes, la financiación, la estructura de mando, los antecedentes de violencia, la capacidad logística, los informes de inteligencia, la presencia en economías ilícitas o una combinación de esos factores.

Una capacidad potencial no equivale a la comisión de un delito, a una tentativa, a una conspiración o a la participación individual en una conducta punible. Por tanto, la disposición permite que una organización sea incorporada a la categoría a partir de una valoración de riesgo abierta, sin exigir la acreditación de un hecho terrorista concreto ni establecer criterios verificables para la valoración de esa capacidad.

Esto resulta incompatible con la exigencia constitucional de que las normas que producen consecuencias penales sean claras, precisas y previsibles. El principio de legalidad protege la libertad individual, controla la arbitrariedad y exige que la ley determine de manera inequívoca las conductas y sus consecuencias

El artículo incorpora, dentro de la misma definición, el criterio del Protocolo II y el criterio de la Convención de Palermo. No obstante, ambos instrumentos regulan realidades distintas. El Protocolo II se refiere a determinados conflictos armados no internacionales y exige, entre otros elementos, la existencia de grupos armados organizados bajo un mando responsable y con control territorial suficiente para realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el Protocolo.

Por su parte, la Convención de Palermo, se refiere a la delincuencia organizada transnacional. La existencia de una estructura criminal jerárquica o en red no convierte automáticamente a esa organización en parte de un conflicto armado.

La aplicación del DIH depende de las circunstancias objetivas de la violencia, no de la etiqueta que adopte o atribuya el Ejecutivo. Tampoco depende necesariamente de que el grupo tenga una finalidad política: La Corte Constitucional ha señalado que la motivación política no es un requisito para la aplicación del DIH en un conflicto armado no internacional.

El problema del artículo es que no mantiene separadas esas categorías, por el contrario, las presenta como modalidades de una misma figura jurídica y las vincula a un mismo tratamiento penal diferenciado. Esto puede producir consecuencias graves:

- Tratar a una organización criminal como parte de un conflicto armado sin demostrar los requisitos del DIH
- Tratar a un grupo que participa en hostilidades únicamente como una estructura criminal
- Calificar automáticamente como terroristas actos que deben analizarse según las reglas del DIH

- Aplicar criterios de conducción de hostilidades a organizaciones que no son parte de un conflicto
- Utilizar la categoría para atribuir a las personas una condición jurídica que no se deriva automáticamente de su pertenencia o relación con una organización.

El proyecto dispone que el Consejo de Seguridad Nacional asesorará al Presidente de la República en la calificación de estos grupos, esto es grave no solo porque una autoridad política es quien determina, sin un proceso judicial contradictorio, qué organización queda incluida en una categoría que habilita el **tratamiento penal diferenciado** y esa calificación podría influir en decisiones posteriores como la identificación de integrantes, la atribución de peligrosidad, la aplicación de beneficios o cargas penales, la priorización de investigaciones, la adopción de medidas de seguridad, la calificación de conductas como terroristas. El proyecto no precisa los criterios aplicables y los efectos concretos de esa decisión, ni establece salvaguardas que impidan que la calificación administrativa predetermine responsabilidades individuales o decisiones judiciales

Si bien, en otras disposiciones mantienes las funciones de la Fiscalía y autoridades judiciales y reservan a estas últimas las restricciones de la libertad, esas garantías no resuelven la falta de claridad del artículo que determina qué organizaciones pueden quedar sometidas al régimen especial.

El problema, además, no se limita a que la disposición pueda recibir una interpretación restrictiva. El texto deja abiertos elementos esenciales de la categoría y remite su definición a la Ley 1908 de 2018, a normas futuras que la modifiquen o sustituyan, a la reglamentación, a la valoración del Consejo de Seguridad Nacional, a la decisión del Ejecutivo y a criterios operacionales que el proyecto no define.

No corresponde al intérprete reconstruir una categoría penal o de efectos penales que el legislador no delimitó con claridad. Una interpretación conforme puede aclarar el alcance de la norma, pero no sustituir la función legislativa ni crear los elementos esenciales que faltan.

La Corte Constitucional ha señalado que los tipos penales abiertos solo son admisibles cuando su indeterminación puede superarse con un grado razonable de previsibilidad. Si no es posible establecer con suficiente claridad la frontera entre lo lícito y lo ilícito, se compromete el principio de legalidad y puede ser necesario retirar la disposición del ordenamiento.

En este caso, la falta de claridad afecta el núcleo de la norma: no están suficientemente definidos ni los grupos que pueden quedar incluidos en la categoría ni los elementos que deben acreditarse para incluirlos.

II. Capítulo 2: CONCENTRACIÓN DE FACULTADES ADMINISTRATIVAS EN EL EJECUTIVO Y CONTROLES INSUFICIENTES

La nueva ponencia incorpora salvaguardas formales, pero mantiene una fase administrativa amplia y con controles insuficientemente desarrollados. El riesgo constitucional no consiste en que la lista, el lugar de judicialización o los actos preparatorios sustituyan expresamente la decisión judicial, sino en que produzcan efectos prácticos relevantes sobre la identificación, ubicación y tratamiento de las personas antes de la judicialización, con base en criterios y fuentes cuyo valor, control y posibilidad de contradicción no están plenamente definidos en la ley.

Los artículos 8 a 15 de la nueva ponencia regulan una fase administrativa de los procesos de sometimiento a la Constitución y a la ley. En esta etapa, el Gobierno Nacional puede adelantar contactos y actos preparatorios, coordinar las actuaciones institucionales, verificar compromisos, identificar integrantes, definir el lugar de judicialización, suscribir el acta de sometimiento y remitirla posteriormente a la autoridad judicial.

Algunas de estas finalidades pueden responder a objetivos constitucionalmente legítimos, como facilitar la liberación de personas secuestradas, la búsqueda de personas desaparecidas, la entrega de niños, niñas y adolescentes reclutados, el desarme, la entrega de bienes y la protección de la población civil. Sin embargo, la nueva ponencia concentra en el Ejecutivo decisiones preliminares que pueden producir efectos relevantes sobre la identificación, ubicación y situación jurídica de las personas sometidas antes de que comience formalmente la fase judicial.

El problema no consiste en la existencia de una fase administrativa. El problema es que la ley no delimita de manera suficiente sus efectos jurídicos, los mecanismos de contradicción, los controles independientes y las garantías aplicables a las personas y comunidades afectadas.

El artículo 9 adiciona el artículo 8B bis a la Ley 418 de 1997 y regula la presentación de **listas de integrantes ante el Ministerio de Justicia y del Derecho**. La nueva ponencia incorpora varias garantías: la lista debe ser certificada por quien ejerza el mando, debe identificar el rol y la fecha aproximada de vinculación, no produce efectos hasta que exista una resolución motivada de aceptación individual, la verificación debe realizarse dentro de un término determinado, y debe existir por lo menos un elemento adicional que demuestre la pertenencia a la estructura. Se aclara que la inclusión en la lista no acredita por sí sola la pertenencia ante las autoridades judiciales, no genera automáticamente el derecho a los beneficios, no sustituye la valoración de la Fiscalía ni de los jueces, no implica la libertad, suspensión de la detención o traslado de las personas privadas de la libertad.

Estas modificaciones corrigen el riesgo de que la lista opere como prueba automática de pertenencia, responsabilidad o culpabilidad. No obstante, subsisten problemas constitucionales relevantes.

La verificación administrativa puede apoyarse en informes de la Fuerza Pública o de inteligencia, investigaciones o procesos penales, capturas, incautaciones y declaraciones de otros integrantes. La norma no define con suficiente precisión el valor jurídico de cada fuente, el estándar probatorio aplicable, la forma de valorar información de inteligencia, los mecanismos para corregir información errónea, el derecho de la persona a conocer y controvertir los elementos utilizados, las reglas de reserva y acceso a la información, la separación entre inteligencia, información administrativa y prueba judicial, el control independiente sobre la decisión de aceptación o rechazo.

El riesgo consiste en que una decisión administrativa de aceptación o rechazo produzca efectos prácticos de identificación, estigmatización, clasificación, priorización institucional o tratamiento diferenciado, sin que estén plenamente regulados el debido proceso administrativo, la contradicción y el control judicial oportuno.

La responsabilidad penal individual deberá seguir dependiendo de la investigación de la Fiscalía y de la decisión de los jueces. La pertenencia a una estructura, la inclusión en una lista o la aceptación administrativa no pueden convertirse en prueba automática de autoría, participación, concierto para delinquir, responsabilidad de mando o culpabilidad.

El artículo 8 adiciona el artículo 8B a la Ley 418 de 1997 y permite que el Presidente de la República, mediante acto motivado y en coordinación con la Fiscalía General de la Nación y el INPEC, defina el lugar donde se materializará la judicialización de los integrantes de estas organizaciones. Se establece expresamente que debe existir una delimitación geográfica precisa, se mantiene la vigencia del Estado social de derecho, continúan las operaciones de la Fuerza Pública, permanecen las funciones de las autoridades civiles y judiciales, no se suspenden las órdenes de captura ni la extradición, el acto debe señalar la finalidad, delimitación, duración, procedimiento de ingreso y mecanismos de seguimiento, la Procuraduría y la Defensoría deben ser informadas. las medidas de aseguramiento, su lugar de cumplimiento y cualquier restricción de la libertad corresponden exclusivamente a la autoridad judicial competente.

Sin embargo, no se define con precisión la naturaleza jurídica del *lugar donde se materializará la judicialización*, qué actuaciones judiciales pueden realizarse allí. las reglas de ingreso, permanencia y salida, la duración máxima de la ubicación, el control judicial previo y periódico, la situación de las personas procesadas y condenadas, la separación entre quienes están detenidos preventivamente y quienes cumplen una pena, la protección de las comunidades y autoridades territoriales del área, los mecanismos para controvertir la legalidad, necesidad o proporcionalidad de la ubicación.

La figura podría convertirse materialmente en una zona de ubicación o concentración, aunque el proyecto la denomine “lugar de judicialización”. La Corte Constitucional ha señalado que las zonas de ubicación para estructuras criminales de alto impacto deben tener una finalidad, alcance objetivo, temporal y geográfico, procedimiento y mecanismos de seguimiento definidos claramente por la ley. También ha exigido que se establezcan en una fase avanzada del proceso de sometimiento, para evitar una discrecionalidad excesiva del Ejecutivo y proteger la separación de poderes.

En conclusión, no hay regulaciones de manera completa sobre los controles judiciales, territoriales y comunitarios necesarios para impedir que el lugar de judicialización opere como una zona de concentración indefinida o como un espacio de excepción.

El artículo 10 atribuye al Ministerio de Justicia y del Derecho la coordinación de la acción del Gobierno Nacional durante los actos preparatorios y la fase administrativa del sometimiento. La coordinación interinstitucional puede ser necesaria. Sin embargo, debe distinguirse entre coordinar administrativamente la actuación estatal, verificar condiciones de sometimiento, establecer la pertenencia de una persona, valorar la responsabilidad penal, conceder beneficios jurídicos, ordenar restricciones de la libertad.

Las tres últimas funciones no pueden quedar absorbidas por la coordinación administrativa. Si bien se reconoce que la Fiscalía y los jueces conservan sus competencias, no se establece con precisión los límites entre la fase administrativa y la fase judicial, así como la prohibición de que los informes, actas o decisiones administrativas produzcan efectos automáticos en el proceso penal.

El riesgo constitucional es que una fase administrativa amplia termine condicionando la actuación posterior de la Fiscalía o de los jueces, especialmente cuando la información se construye con fuentes reservadas de inteligencia y con declaraciones de integrantes de la propia organización.

El artículo 13 crea la figura de **Transformación Territorial Integral (TTI)**, concebida como un mecanismo para articular acciones civiles, sociales, económicas, de seguridad y de justicia. Sus objetivos incluyen fortalecer la institucionalidad, sustituir economías ilícitas, adelantar acciones restaurativas y prevenir la reconfiguración de actores armados. Para ello, exige un diagnóstico territorial que identifique economías ilícitas, redes criminales, formas de control armado, corredores estratégicos, mecanismos de coerción social y otros factores que contribuyen a la persistencia de la violencia. Además, prevé acciones de seguridad, justicia, desarrollo económico, infraestructura, empleo formal, sustitución de economías ilícitas, protección de víctimas y fortalecimiento institucional.

la amplitud de sus componentes y la falta de límites legales precisos generan riesgos de convertir estas zonas de militarización permanente, control poblacional o en una vía

para intervenir en organizaciones sociales y restringir derechos con base en diagnósticos de seguridad. Así como conducir a la sustitución impuesta de economías o formas de organización comunitaria, sin participación efectiva de las comunidades afectadas.

La implementación de cualquier política de transformación territorial debe respetar la autonomía territorial y étnica, la participación comunitaria, la consulta previa cuando corresponda, la protección de las víctimas y de las personas defensoras de derechos humanos, y las competencias de las autoridades territoriales. Si bien, la nueva ponencia incorpora algunas garantías para los territorios colectivos y los resguardos, entre ellas la concertación con las autoridades étnicas y la prohibición de establecer asentamientos sin su consentimiento, esas garantías deben extenderse expresamente a todas las acciones de seguridad, justicia y control territorial que se adopten en el marco de la TTI.

III. PROCEDIMIENTO, CONTRATACIÓN Y SEGUIMIENTO: CONTROLES INSUFICIENTES

El artículo 24 regula el procedimiento penal aplicable y dispone que la fase de judicialización se desarrollará conforme a los artículos 43 a 53 de la Ley 1908 de 2018, en lo que no sea contrario al proyecto. A su vez, establece que la fase administrativa se regirá por la ley y por la regulación operativa y logística expedida por el Gobierno Nacional, con la limitación de que el reglamento no podrá crear requisitos, beneficios ni causales de exclusión o revocatoria distintos de los previstos legalmente.

La norma mantiene una habilitación amplia para que el Gobierno regule aspectos relevantes de la fase administrativa, incluida la verificación de condiciones, los procedimientos y los términos de actuación. Aunque la fase administrativa tiene un límite temporal de tres meses, prorrogable una sola vez mediante decisión motivada, la ley no define con suficiente precisión todos los controles, garantías de contradicción y mecanismos de supervisión independiente aplicables a esa etapa.

El artículo 25 autoriza al Ministerio del Interior a aplicar la causal de contratación directa prevista en el literal d) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 y en el artículo 2.2.1.2.1.4.6 del Decreto 1082 de 2015, exclusivamente para adquirir bienes y servicios con recursos del FONSECON destinados a la Fuerza Pública que, por su naturaleza, requieran reserva por razones de seguridad nacional. La autorización no comprende la construcción, adecuación o mantenimiento de infraestructura física ni los proyectos cofinanciados con recursos de las entidades territoriales.

Aunque la disposición establece estos límites materiales, no desarrolla criterios suficientes para determinar cuándo un bien o servicio requiere reserva, quién debe justificarla, cuál es su alcance, cuánto tiempo puede mantenerse y qué mecanismos

permiten revisar su necesidad y proporcionalidad. La reserva, en todo caso, no puede excluir el control fiscal, la supervisión contractual, la auditoría, la trazabilidad del gasto ni la responsabilidad disciplinaria, fiscal y penal de los funcionarios y contratistas.

La información reservada solo puede sustraerse de la publicidad cuando exista fundamento legal, una finalidad constitucional legítima y una justificación concreta de necesidad y proporcionalidad. La reserva tampoco puede impedir el control de la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, los jueces ni de las demás autoridades competentes. La jurisprudencia constitucional ha señalado que la reserva debe estar motivada, tener límites temporales razonables, contar con sistemas adecuados de custodia y permanecer sujeta a controles administrativos y judiciales.¹

En consecuencia, el problema constitucional no es la posibilidad excepcional de acudir a la contratación reservada en asuntos de seguridad nacional, sino que el artículo no regula con suficiente precisión los criterios y controles para evitar que la reserva se convierta en un mecanismo de opacidad, debilitamiento de la competencia, desviación de recursos o exclusión del control sobre la contratación pública.

El artículo 26 establece que el Ministerio de Justicia y del Derecho realizará el seguimiento de la política y presentará anualmente al Congreso un informe público sobre sus avances, resultados y dificultades. La nueva ponencia incorpora indicadores relativos a la desarticulación efectiva de las estructuras, la ausencia de reconfiguración, la reducción de la criminalidad y la violencia, la reparación de las víctimas, la entrega de niños, niñas y adolescentes al ICBF, la localización de personas desaparecidas y la destinación de los bienes entregados.

No obstante, esos avances no subsanan la insuficiencia constitucional del mecanismo de seguimiento. El artículo deja en manos del Gobierno Nacional y en particular en el Ministerio de Justicia como entidad encargada de ejecutar la política, la definición de los indicadores, las metodologías y los mecanismos de articulación institucional mediante los cuales se evaluará su propio desempeño. La norma no establece una evaluación externa e independiente, mecanismos efectivos de participación de las víctimas y las comunidades, procedimientos para controvertir la información ni criterios de auditoría y verificación de los resultados.

El informe anual tampoco exige medir de manera expresa el esclarecimiento de los hechos, la investigación y sanción de máximos responsables, la identificación de terceros, financiadores y beneficiarios de las economías criminales, la desarticulación de redes políticas, económicas y financieras, la no reincidencia, la prevención de nuevas

¹ Corte Constitucional. CC - C438-2017

estructuras, la participación efectiva de las víctimas y el cumplimiento de las garantías de no repetición.

El seguimiento de una política de sometimiento no puede limitarse a demostrar que se realizaron actos administrativos, entregas de bienes o desarmes. Debe permitir establecer si el Estado garantizó efectivamente los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, así como si logró desarticular de manera sostenible las estructuras criminales y las redes que las sostienen como se establece en la Política pública de desmantelamiento aprobada por la CNGS

En consecuencia, el artículo 26 no establece un sistema independiente, participativo y verificable de rendición de cuentas. La ausencia de controles externos y de indicadores directamente vinculados con los derechos de las víctimas impide evaluar si la política produjo resultados constitucionalmente legítimos o si simplemente trasladó al Gobierno la facultad de definir cómo y con qué criterios debe ser evaluado. El Ejecutivo define unilateralmente el sistema con el que será evaluada una política que afectar derechos fundamentales, sin garantizar una evaluación independiente, participación efectiva de las víctimas ni rendición de cuentas verificable.

IV. EL DESCONOCIMIENTO DE LAS FUNCIONES DE LA CNGS: EL DÉFICIT DEMOCRÁTICO DEL PROYECTO

La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS), fue creada por el Decreto Ley 154 de 2017 como una instancia de diseño, seguimiento y armonización de la política pública y criminal de desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales que atentan contra personas defensoras de derechos humanos, movimientos sociales y políticos, personas vinculadas con la implementación del Acuerdo de Paz y la construcción de la paz, incluidas las organizaciones sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo

La Corte Constitucional² declaró exequible el Decreto Ley 154 de 2017 y reconoció que la creación de la CNGS constituye un instrumento dirigido a proteger la vida y la seguridad de líderes sociales, defensores de derechos humanos, reclamantes de tierras y demás personas vinculadas con la implementación del Acuerdo de Paz.

La Comisión no es una instancia exclusivamente gubernamental. Su composición incluye, además de autoridades estatales, tres expertos reconocidos en la materia y dos delegados/as de las Plataformas de derechos humanos. La jurisprudencia también ha reconocido la importancia de la participación de la sociedad civil, de las plataformas de derechos humanos y de las organizaciones de mujeres en este sistema institucional.

Entre las funciones de la CNGS se encuentra diseñar políticas para el sometimiento a la justicia de las organizaciones criminales y sus redes de apoyo, definir tratamientos

² Corte Constitucional. Sentencia C-224/2017

específicos para sus integrantes e incentivar y promover su desmantelamiento rápido y definitivo. El Decreto Ley 154 de 2017 precisa, además, que esas medidas no implican reconocimiento político de dichas organizaciones. La Corte Constitucional consideró que esta función es compatible con la Constitución porque se inscribe en el carácter consultivo de la Comisión en materia de política criminal.

La Política Pública de Desmantelamiento y su plan de acción aprobados mediante decreto 0665/2024 fueron construidos en el marco de la Comisión Nacional de Garantías de seguridad (CNGS), con la participación de delegadas de plataformas de derechos humanos y mujeres, personas expertas en diversas materias y enfoques y entidades estatales.

El Decreto Ley 154/2017 creó la CNGS y estableció su objeto y funciones. La Corte Constitucional declaró exequible ese decreto mediante la Sentencia C-224 de 2017. Entre una de las funciones que tiene esta Comisión está la de diseñar y hacer seguimiento a las políticas para el sometimiento a la justicia de las organizaciones criminales y sus redes de apoyo en los términos previstos en el decreto. Estas propuestas deben contemplar tratamientos específicos para sus integrantes e incentivar y promover el desmantelamiento rápido y definitivo de dichas organizaciones. El decreto precisa que esas medidas no implican, en ningún caso, su reconocimiento político.

Excluir a la CNGS del debate técnico y político debilita la deliberación democrática y la coordinación institucional. También puede afectar la coherencia de la política criminal, la participación de las víctimas y las comunidades, la prevención de duplicidades y la rendición de cuentas.

El riesgo no es meramente formal. La CNGS fue diseñada precisamente para evitar que el desmantelamiento se reduzca a decisiones aisladas de seguridad, operaciones militares, sometimientos individuales o negociaciones administrativas. Su mandato exige articular las distintas autoridades, incorporar enfoques territoriales y diferenciales, evaluar la respuesta institucional y hacer seguimiento a la desarticulación efectiva de las organizaciones criminales. La JEP ha destacado que la CNGS debe garantizar una participación efectiva, escuchar y adoptar los aportes de sus integrantes e invitadas e invitados, y producir resultados tangibles y comprobables.

El PL 433 utiliza reiteradamente el término *desmantelamiento*, pero no define con claridad su alcance ni establece criterios verificables para determinar cuándo una organización ha sido efectivamente desmantelada. El proyecto tiende a asociarlo con el sometimiento, el desarme, la entrega de información, la reparación y el acceso a beneficios. Sin embargo, no establece de manera suficientemente expresa que el desmantelamiento debe comprender también las redes financieras, políticas, institucionales, territoriales y de apoyo que permiten la permanencia, reproducción o reorganización de las estructuras criminales.

Esta omisión contrasta con la Política Pública de Desmantelamiento y su Plan de Acción, que conciben el desmantelamiento como una intervención sobre dimensiones armadas, financieras, políticas, institucionales, transnacionales y socioculturales. También contemplan mecanismos de monitoreo, rendición de cuentas y participación social, con el propósito de lograr una desarticulación efectiva y prevenir el surgimiento de nuevas organizaciones.

En consecuencia, el PL 433 corre el riesgo de que el desarme o la desmovilización de algunos integrantes se presenten como desmantelamiento, aunque permanezcan los bienes, las economías ilícitas, los testaferros, los financiadores, las alianzas políticas, las redes de corrupción y las condiciones territoriales que facilitan la reorganización criminal.

Por ello, cualquier régimen legal de sometimiento y desmantelamiento debería establecer expresamente: la articulación del régimen con la CNGS, la participación de la Comisión en el diseño, seguimiento y evaluación de la política, la coordinación con la Política Pública de Desmantelamiento y su Plan de Acción, la incorporación de enfoques territoriales, diferenciales y de género, indicadores verificables para medir el desmantelamiento efectivo, mecanismos de rendición de cuentas y control ciudadano,, reglas para evitar duplicidades entre las entidades competentes, investigación de las redes armadas, financieras, políticas, institucionales y de apoyo, participación efectiva de las víctimas, comunidades y organizaciones sociales.

La ausencia de estas garantías puede producir un desplazamiento institucional de la CNGS y convertir el desmantelamiento en una categoría utilizada para justificar beneficios, sin asegurar la transformación de las condiciones que permiten la reproducción de la violencia. El problema del PL 433 no es solamente que utilice de manera imprecisa el concepto de desmantelamiento, sino que no incorpora adecuadamente la arquitectura institucional y participativa creada para definirlo, implementarlo, verificarlo y exigir rendición de cuentas.

V. CAPÍTULO 3: BENEFICIOS PENALES SIN GARANTÍAS SUFICIENTES CONTRA LA IMPUNIDAD

El artículo 16 permite una rebaja general del 50 % de la pena, condicionada a los aportes a la verdad, la reparación de las víctimas y el desmantelamiento verificable de la organización. Para quienes hayan ejercido funciones de mando, la rebaja prevista es del 30 %.

La ponencia establece modalidades especiales para ejecutar la privación de la libertad, como centros de arraigo transitorios, colonias agrícolas y cárceles productivas, siempre que se garantice una restricción efectiva de la libertad. Además, contempla mecanismos de suspensión y libertad condicional, así como reglas especiales para quienes hayan participado en delitos vinculados con la pertenencia a la organización, el

uso de uniformes o insignias, el porte de armas y otras conductas expresamente señaladas en el proyecto.

La nueva ponencia incorpora que cuando concurren varios beneficios, la autoridad judicial deberá valorar sus efectos en conjunto y asegurar que subsistan tanto una sanción efectiva como una restricción real de la libertad. Para ello, deberá considerar la gravedad de las conductas, la responsabilidad individual y los aportes verificados a la verdad, la reparación y el desmantelamiento.

Esta regla corrige parcialmente el riesgo identificado en la versión anterior, pero no lo elimina. El proyecto no fija un límite máximo claro a la reducción global de la respuesta penal cuando se acumulan rebajas, mecanismos sustitutivos, libertad condicional y redenciones. Tampoco establece parámetros suficientemente detallados para determinar cuándo la sanción deja de ser efectiva o la restricción de la libertad se vuelve meramente simbólica. Finalmente, no precisa la relación entre cada beneficio y el aporte que lo justifica, por lo que no garantiza que cada reducción corresponda a una contribución adicional, concreta, proporcional y verificable.

La Corte Constitucional ha reconocido que, en contextos de justicia transicional, la proporcionalidad de la pena puede evaluarse considerando conjuntamente la paz, la justicia, la verdad, la reparación y la no repetición. También ha advertido que el sistema de beneficios no puede producir, en su conjunto, una respuesta penal desproporcionada ni sacrificar los derechos de las víctimas. La valoración conjunta es, por tanto, necesaria, pero no suficiente: el proyecto debería fijar límites materiales que impidan que beneficios admisibles por separado conduzcan, por acumulación, a una sanción inefectiva.

La rebaja para quienes ejercieron funciones de mando

La rebaja del 30 % para quienes hayan ejercido funciones de mando es menor que la rebaja general del 50 %. La nueva ponencia añade que, una vez aplicados los beneficios, la pena de quienes desempeñaron esas funciones no podrá ser inferior a diez años. El mismo mínimo se extiende a determinados responsables del reclutamiento de menores.

Estas medidas no resuelven por sí solas el problema. La valoración constitucional depende de la pena final y del conjunto de beneficios aplicables, no solo del porcentaje de rebaja inicial.

La regulación debe evitar que una persona con funciones de control o liderazgo obtenga, mediante la acumulación de mecanismos, una respuesta penal que no refleje su posición de mando, el control efectivo que ejercía sobre la organización, su capacidad para ordenar, organizar o financiar delitos, su conocimiento de los patrones criminales y su responsabilidad por los crímenes cometidos por la estructura. También debe

considerar su deber reforzado de contribuir al esclarecimiento de las cadenas de mando.

Una pena mínima de diez años no resuelve por sí sola el problema si la aplicación conjunta de beneficios reduce significativamente el tiempo de privación efectiva de la libertad o si la contribución a la verdad se limita a información parcial sobre aspectos secundarios de la organización.

VI. LA FALTA DE EXCLUSIÓN EXPRESA DE CRÍMENES INTERNACIONALES

La nueva ponencia excluye del tratamiento a quienes hayan sido condenados por reclutamiento ilícito o por utilizar menores de catorce años en la comisión de delitos. También excluye a quienes ya hayan recibido beneficios en otros mecanismos de desmovilización, salvo las excepciones previstas.

Sin embargo, en los apartados examinados no aparece una exclusión general y expresa para quienes hayan cometido crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad, desaparición forzada, ejecuciones extrajudiciales, tortura, violencia sexual relacionada con el conflicto, desplazamiento forzado, toma de rehenes u otras graves violaciones de derechos humanos e infracciones graves del DIH.

La pertenencia a una organización o el cumplimiento de condiciones generales de sometimiento no pueden sustituir la investigación y la determinación de la responsabilidad individual. La Corte Constitucional ha advertido que los sistemas de beneficios deben evaluarse en conjunto y que la búsqueda de la paz no justifica beneficios excesivos que desconozcan los derechos de las víctimas o las obligaciones internacionales de investigar, juzgar y sancionar graves violaciones.

El sometimiento, la contribución a la verdad y la entrega de bienes no producen efectos de amnistía, indulto o extinción de responsabilidad frente a crímenes internacionales ni a graves violaciones de los derechos humanos y del DIH.

Suspensión condicional y condenas limitadas a delitos de pertenencia

La nueva ponencia mantiene mecanismos de suspensión condicional para ciertos delitos relacionados con la pertenencia a la organización y con el porte o uso de armas, uniformes, insignias y equipos, sujeto a las condiciones de sometimiento y contribución a la verdad. También prevé reglas para colaboradores vinculados con lavado de activos, testaferrato y enriquecimiento ilícito, condicionadas a la entrega de la totalidad de los bienes y a la adopción de medidas verificables de justicia restaurativa.

El proyecto dispone, además, que la Fiscalía y la autoridad judicial valoren la colaboración eficaz y los aportes al desmantelamiento al aprobar el acuerdo. Son controles relevantes, pero persiste el riesgo de que una persona sea condenada únicamente por delitos de pertenencia o porte de armas sin que la investigación haya

establecido suficientemente qué conductas realizó, qué sabía sobre los crímenes de la organización, cuáles eran sus funciones dentro de la estructura y qué información tenía sobre las cadenas de mando, los financiadores, terceros y redes de apoyo. También debe esclarecerse si participó en delitos de mayor gravedad.

El problema no es que una condena por concierto para delinquir sea necesariamente insuficiente. La dificultad surge si esa calificación es el resultado de una investigación incompleta y permite acceder a la suspensión condicional sin que el Estado haya verificado adecuadamente la posible participación de la persona en otros delitos ni su conocimiento sobre los máximos responsables.

La Ley 1424 de 2010 puede contribuir a la reconstrucción de la verdad, pero un mecanismo extrajudicial de contribución no debe reemplazar la investigación penal individual ni constituir, por sí solo, la base para conceder beneficios cuando existan indicios de participación en crímenes graves.

La CIDH ha documentado, en experiencias anteriores de desmovilización en Colombia, los riesgos de las investigaciones fragmentadas y las dificultades para esclarecer patrones de macrocriminalidad, cadenas de mando y responsabilidades de máximos responsables. Aunque esos antecedentes corresponden a otros marcos normativos, son relevantes para evaluar el riesgo de que se reproduzca un modelo en el que se concedan beneficios antes de contar con una investigación suficientemente amplia de la estructura criminal.

Redenciones por actividades restaurativas, erradicación y desminado

El artículo 17 regula la redención de pena por la participación en programas restaurativos, actividades de erradicación manual de cultivos ilícitos y tareas de desminado. La nueva ponencia reconoce un día de redención por cada día de participación y dispone que las actividades sean coordinadas y supervisadas por las autoridades competentes.

La versión revisada incorpora controles adicionales, como programas concretos y verificables, con metas medibles, que cada programa especifique las actividades, la duración, el lugar y la entidad certificadora, la aprobación del plan por la autoridad judicial, una audiencia previa con las víctimas acreditadas, y el reconocimiento de la redención por parte del juez de ejecución de penas. También prevé que la certificación fraudulenta dé lugar a la revocatoria del beneficio y a responsabilidades penales y disciplinarias.

Estas garantías son importantes, pero no resuelven las preocupaciones de dignidad, seguridad y proporcionalidad que plantea la participación de personas privadas de la libertad en actividades de alto riesgo, en particular la erradicación manual y el desminado. El Estado no puede trasladarles riesgos técnicos, físicos o ambientales que

debe gestionar mediante personal especializado, protocolos de seguridad, evaluaciones previas del terreno y supervisión independiente. La participación tampoco debe ser meramente formal ni convertirse en una condición desproporcionada para acceder a beneficios.

Además, una redención de un día por cada día de participación puede incidir significativamente en la duración efectiva de la pena. Su efecto debe evaluarse junto con la rebaja inicial, la suspensión condicional, la libertad condicional y las modalidades especiales de reclusión. La exigencia de que las actividades no comprometan la integridad de terceros ni de la Fuerza Pública no agota las obligaciones estatales de protección: también deben resguardarse la vida y la integridad de las propias personas sometidas.

VII. DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS: NO BASTA CON MENCIONAR A LAS VÍCTIMAS

Aunque la nueva ponencia incorpora avances formales, no garantiza de manera suficiente la centralidad efectiva de las víctimas, su participación en las decisiones que afectan sus derechos, la investigación integral de las estructuras de poder, la reparación individual, colectiva, territorial y diferencial, ni la no repetición. El proyecto debería ser reemplazado por una iniciativa construida con participación efectiva de las víctimas, las comunidades y las organizaciones sociales, y sustentada en obligaciones claras de verdad, justicia, reparación integral y desmantelamiento de las redes armadas, económicas, políticas e institucionales que sostienen la violencia.

La nueva ponencia elementos importantes. El artículo 20 adiciona el artículo 66F a la Ley 418 de 1997, permite solicitar la inscripción en el registro de la Ley 1448 de 2011, reconoce los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, crea un programa de reparación individual por vía administrativa y da prioridad a las víctimas y comunidades en la destinación de los bienes decomisados.

El artículo 21 reconoce, además, derechos procesales: aportar pruebas, recurrir decisiones, contar con representación judicial, recibir información, intervenir en audiencias y acceder a atención psicosocial con enfoque diferencial, de género y territorial. La ponencia también exige a las personas sometidas aportar verdad plena, reconocer su responsabilidad, contribuir a la reparación e informar sobre las estructuras y sus redes de apoyo, así como participar en audiencias de reconocimiento cuando las víctimas lo soliciten.

Sin embargo, las garantías siguen siendo insuficientes. La participación de las víctimas se regula principalmente en relación con el proceso judicial y con actuaciones específicas, como la audiencia de aprobación de programas restaurativos. No se

desarrolla de manera suficiente su intervención en la definición de los términos del sometimiento, la verificación de los aportes de verdad, la conservación o revocatoria de beneficios, la destinación de bienes y activos, la ubicación territorial de las personas sometidas, el diseño de la Transformación Territorial Integral y el seguimiento de los resultados.

Las víctimas no pueden quedar reducidas a fuentes de información, participantes ocasionales en audiencias, receptoras de atención psicosocial o destinatarias eventuales de bienes. La jurisprudencia constitucional las reconoce como titulares de derechos y exige que ocupen un lugar central en los modelos de justicia transicional. En ese marco, los beneficios solo son admisibles si están condicionados a contribuciones efectivas y proporcionales a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición.

La regulación de la reparación también es limitada. La prioridad sobre los bienes decomisados y la obligación de incluir medidas de reparación en las sentencias son mecanismos relevantes, pero no garantizan por sí solos una reparación integral. Los activos pueden ser insuficientes, estar ocultos o haber sido transferidos, y su recuperación no puede convertirse en condición para que las víctimas accedan a reparación.

La CIDH ha señalado que esta debe comprender restitución, indemnización, rehabilitación y satisfacción, y que la reparación administrativa ha de complementar, no excluir, las vías judiciales. Sin embargo, el programa del artículo 66F no precisa suficientemente su financiación, alcance, plazos, articulación con la reparación judicial ni las medidas de rehabilitación, satisfacción y no repetición que ofrecerá.

Tampoco se establece un sistema integral de reparación colectiva, territorial y diferencial. Las estructuras armadas pueden afectar autoridades comunitarias, organizaciones sociales, economías locales, territorios, culturas y procesos organizativos. Aunque la ponencia incorpora enfoques diferenciales y prevé consulta previa para ciertas decisiones sobre centros en territorios colectivos o resguardos, esas garantías no sustituyen mecanismos de reparación colectiva. El texto no define con suficiente claridad cómo se repararán los daños culturales y ambientales, se restituirán territorios, se fortalecerán procesos organizativos o se reconstruirán autoridades comunitarias, con participación efectiva de las autoridades étnicas.

Persiste, además, un riesgo para el derecho a la verdad. La ponencia exige relatos exhaustivos e información sobre autores, partícipes, financiadores, beneficiarios, bienes y redes de apoyo, y prevé revocar beneficios ante omisiones dolosas o información falsa. Pero esos aportes deben contrastarse mediante investigaciones

independientes: no pueden reemplazar el deber estatal de esclarecer los patrones de macrocriminalidad, las cadenas de mando, la responsabilidad de los máximos responsables y las redes políticas, económicas e institucionales.

La experiencia documentada por la CIDH muestra que las investigaciones fragmentadas pueden dejar sin esclarecer tanto los patrones de violencia como las estructuras de poder. El proyecto debe evitar que las contribuciones de personas de menor rango se limiten a información parcial o periférica, sin conducir a la determinación de responsabilidades superiores.

En suma, la nueva ponencia reconoce derechos procesales, impone deberes de verdad y reparación y prevé mecanismos de participación, pero no configura garantías suficientes para que las víctimas intervengan de manera segura y efectiva, controviertan la suficiencia de los aportes, participen en las decisiones sobre los bienes y accedan a una reparación integral. La concesión de beneficios no puede sustentarse en referencias generales a las víctimas, en audiencias aisladas ni en la expectativa de que los bienes decomisados basten para repararlas. Debe evaluarse como parte de un sistema que produzca resultados concretos y proporcionales para sus derechos.

VIII. VÍCTIMAS, ENFOQUES DIFERENCIALES Y DIMENSIÓN TERRITORIAL

La política pública de desmantelamiento sitúa en el centro la protección de las víctimas, las comunidades afectadas, los pueblos étnicos, las organizaciones sociales, las defensoras y defensores de derechos humanos y quienes participan en la construcción de paz. además, incorpora transversalmente enfoques territorial, étnico, campesino, de género, interseccional y antirracista, junto con participación, monitoreo, evaluación y rendición de cuentas.

La ponencia, no establece un marco suficientemente desarrollado para proteger la autonomía de las comunidades, prevenir la reconfiguración del control criminal y asegurar que la intervención estatal sea participativa, civil, diferencial y respetuosa de los territorios. Esta insuficiencia, sumada a la falta de articulación expresa con la CNGS y la Política Pública de Desmantelamiento, constituye una razón adicional para solicitar el archivo de la ponencia.

La nueva ponencia incorpora algunos enfoques diferenciales y territoriales. Dispone que los Programas de Tránsito a la Legalidad tengan en cuenta las necesidades de sus destinatarios y de las comunidades receptoras, con perspectiva diferencial, étnica, territorial y de género. También exige el consentimiento libre e informado de las víctimas y las comunidades que participen en determinados proyectos. Establece que las colonias agrícolas y otros centros de privación de la libertad no podrán ubicarse en territorios colectivos de comunidades negras ni en resguardos indígenas sin consulta

previa, y dispone que las actividades productivas prioricen la agricultura sostenible, la pesca artesanal y la restauración ambiental.

Estas disposiciones son avances, pero no bastan para asegurar que el régimen tenga una dimensión territorial y diferencial efectiva. La consulta previa para la ubicación de ciertos centros y el consentimiento exigido para algunos proyectos no reemplazan la participación continua de las comunidades en el diseño, la ejecución y la evaluación de las medidas que transformen sus territorios o afecten sus formas de vida.

La ponencia no precisa cómo participarán las autoridades indígenas y los consejos comunitarios en las decisiones que conciernen a sus territorios, ni cómo se articularán los programas con los planes de vida, los planes de etnodesarrollo y otros instrumentos propios. Tampoco define con claridad las garantías para las comunidades receptoras, las medidas para evitar la reproducción de relaciones de control, subordinación o violencia, ni la protección de autoridades comunitarias, organizaciones sociales y personas defensoras de derechos humanos. A esto se suma la falta de salvaguardas suficientes para prevenir que los proyectos productivos sean utilizados en la reconstrucción de economías criminales o redes de poder, y la ausencia de mecanismos claros para evaluar los impactos sociales, ambientales, culturales y territoriales de la intervención estatal.

La dimensión territorial no puede limitarse a localizar geográficamente las estructuras criminales o trasladar programas sociales a las zonas donde estas operaban. La violencia puede haber afectado a las autoridades comunitarias, las economías locales, los procesos organizativos, las culturas, los territorios y las relaciones sociales. Como ha señalado la CIDH, las medidas dirigidas a pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes deben respetar su identidad, cultura, territorio y autoridades, e incorporar su participación en las decisiones que les conciernen.

También preocupa que la Transformación Territorial Integral pueda convertirse en una política de control poblacional o de militarización prolongada. La ponencia la concibe como un mecanismo que articula acciones civiles, sociales, económicas, de seguridad y de justicia para sustituir economías criminales, fortalecer la institucionalidad y prevenir la reconfiguración de actores armados. Precisamente por su amplitud, la ley debe fijar límites y garantías expresas: la primacía de las autoridades civiles, la participación efectiva de las comunidades, el respeto por la autonomía étnica y territorial, la consulta previa cuando corresponda y la protección de las organizaciones sociales y los liderazgos comunitarios. También debe impedir que la intervención territorial se utilice para restringir derechos de manera colectiva, asegurar una evaluación independiente de sus impactos y coordinar estas medidas con las políticas ordinarias de atención a víctimas, desarrollo rural, sustitución de economías ilícitas y protección de los derechos humanos.

Insistimos que cualquier política de sometimiento se debe articular con la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y con la Política Pública de Desmantelamiento. La CNGS tiene funciones relacionadas con el diseño de políticas de sometimiento a la justicia y con la incorporación de enfoques territoriales, diferenciales y de género. Sin esa articulación, existe el riesgo de que la Transformación Territorial Integral opere como una política paralela, definida principalmente por el Ejecutivo y sin mecanismos suficientes de participación social, seguimiento independiente y control territorial.

IX. EL RIESGO DE IMPUNIDAD FRENTE A CRÍMENES GRAVES

El problema constitucional no radica en que el Estado contemple, en abstracto, rebajas de pena, modalidades especiales de reclusión, libertad condicional o redenciones. En contextos de sometimiento y justicia transicional, este tipo de medidas puede ser admisible si está sujeto a condiciones estrictas, control judicial y contribuciones reales a la verdad, la reparación y la no repetición. La nueva ponencia incorpora algunas garantías en ese sentido: Prevé la intervención de la Fiscalía y de los jueces, permite revocar los beneficios por incumplimiento, exige valorar su efecto conjunto y establece un límite mínimo de pena para quienes hayan ejercido funciones de mando. [1](#)

Sin embargo, esas garantías no resuelven el problema de fondo. La ponencia no establece con suficiente claridad una exclusión general de los beneficios para quienes hayan cometido crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad, genocidio, desaparición forzada, tortura, violencia sexual, desplazamiento forzado, toma de rehenes, ataques deliberados contra la población civil u otras graves violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

El proyecto sí contempla una exclusión específica para quienes hayan sido condenados por reclutamiento ilícito o por utilizar menores de edad en la comisión de delitos cuando la víctima tenía menos de catorce años. También excluye, bajo determinadas condiciones, a quienes ya hubieran recibido beneficios de otros mecanismos de desmovilización o sometimiento. Sin embargo, estas exclusiones no sustituyen una regla general que impida aplicar tratamientos favorables a responsables de crímenes internacionales y de graves violaciones de derechos humanos e infracciones del DIH.

El riesgo de impunidad puede producirse por la combinación de rebajas sustanciales, modalidades especiales de privación de la libertad, libertad condicional, redenciones, condenas limitadas a delitos de pertenencia, investigaciones fragmentadas, verdad incompleta, entrega parcial de bienes o falta de investigación de máximos responsables, financiadores, terceros beneficiarios y agentes estatales vinculados.

La Corte Constitucional ha advertido que los beneficios no pueden examinarse de manera aislada. Deben analizarse como parte de un sistema y guardar proporción con los derechos de las víctimas. La flexibilización de la respuesta penal solo resulta

constitucionalmente admisible cuando está acompañada de ganancias efectivas y proporcionales en materia de verdad, reparación y garantías de no repetición.³

La Corte también ha reconocido que el Estado conserva el deber de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones de derechos humanos y las infracciones graves del DIH. Los beneficios no pueden conducir a que crímenes de esa naturaleza queden sin una respuesta penal adecuada ni pueden convertir el sometimiento, la entrega de bienes, la colaboración, el desarme o la participación en actividades restaurativas en sustitutos de la investigación y la sanción.

La nueva ponencia exige que la autoridad judicial valore el efecto conjunto de los beneficios y garantice que subsistan una sanción efectiva y una restricción real de la libertad. Sin embargo, la ley no define con suficiente precisión los límites materiales de esa valoración ni establece criterios que permitan determinar cuándo la acumulación de beneficios transforma la sanción en una respuesta meramente simbólica. Esa indeterminación no debería quedar enteramente librada a decisiones posteriores de los jueces.

La ausencia de una exclusión general y expresa de los crímenes internacionales y de las graves violaciones de derechos humanos e infracciones del DIH, sumada a la posibilidad de acumular distintos beneficios, mantiene un riesgo constitucional de impunidad. Los controles judiciales previstos son importantes, pero no bastan para corregir una deficiencia estructural del régimen legal.

Por estas razones, los artículos que estructuran el tratamiento penal diferenciado deben ser archivados. En su forma actual, la ponencia no garantiza que los beneficios estén siempre subordinados a una investigación completa, una sanción efectiva y proporcional, la satisfacción de los derechos de las víctimas y el esclarecimiento de las responsabilidades individuales, institucionales y de mando. Un régimen de sometimiento constitucionalmente legítimo no puede limitarse a desarmar o desmovilizar formalmente a algunos integrantes, sino que debe impedir que los crímenes más graves queden impunes o sancionados de manera incompatible con las obligaciones nacionales e internacionales del Estado.

X. VERDAD INTEGRAL Y RESPONSABILIDADES INSTITUCIONALES.

La nueva ponencia exige que las personas sometidas aporten un relato exhaustivo y veraz sobre las conductas que conocen, sus autores y partícipes, así como sus financiadores y beneficiarios. También les requiere información sobre la estructura, las fuentes de financiación, las rutas, los bienes, las economías ilícitas y las redes de apoyo.

³ Corte Constitucional. CC - C370-2006

[23] [24] Estas obligaciones son relevantes, pero no bastan para asegurar el esclarecimiento integral de las condiciones que hicieron posible la violencia.

El proyecto no desarrolla con igual claridad una obligación estatal autónoma y permanente de investigar las responsabilidades institucionales que hayan contribuido a la creación, la permanencia o la reconfiguración de organizaciones armadas y criminales. La verdad no puede limitarse a identificar quiénes integraban una estructura, dónde operaba o qué economías ilícitas controlaba. También debe esclarecer si hubo agentes estatales que toleraron, facilitaron o encubrieron los hechos, autoridades que incumplieron sus deberes de prevención y protección, funcionarios vinculados con redes de corrupción, empresas, contratistas o terceros que se beneficiaron, y relaciones entre estructuras criminales, autoridades locales, fuerza pública y poderes económicos. Asimismo, debe establecer qué decisiones administrativas, contractuales o de seguridad facilitaron el control territorial, cómo se financiaron y protegieron las estructuras y qué factores permitieron la impunidad y su reconfiguración.

En la ponencia, la información sobre nexos políticos, redes de corrupción y apoyos aparece, principalmente, como una contribución exigible a las personas sometidas para acceder a beneficios o conservarlos. No se establece con la misma precisión el deber de la Fiscalía, los órganos de control, el Ministerio Público y las demás autoridades competentes de investigar esas responsabilidades, aun cuando no exista confesión o colaboración de los sometidos.

La CIDH ha advertido sobre los riesgos de investigaciones fragmentadas que no esclarecen los patrones de violencia, las cadenas de mando, las redes de apoyo ni la responsabilidad de los máximos responsables. [25] [26] [27] Por ello, la investigación estatal no puede depender exclusivamente de la información que aporten quienes se someten, ni quedar condicionada a que esa colaboración se produzca.

El Decreto Ley 154 de 2017 asigna a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad funciones relacionadas con el diseño de políticas de sometimiento a la justicia de organizaciones criminales y sus redes de apoyo, así como con la incorporación de enfoques territoriales, diferenciales y de género. La Corte Constitucional ha reconocido esas funciones y su compatibilidad con la Constitución. Sin embargo, la nueva ponencia no establece una articulación expresa y suficiente con la CNGS ni con la Política Pública de Desmantelamiento y su Plan de Acción Permanente. Aunque prevé coordinación entre entidades del Gobierno, la Fiscalía, la judicatura, la Fuerza Pública, la ARN y las entidades territoriales, no integra claramente a la instancia creada para diseñar, hacer seguimiento y armonizar la política de desmantelamiento.

Esta omisión plantea el riesgo de que se produzca una desmovilización formal de integrantes visibles sin esclarecer ni dismantelar las redes políticas, económicas, institucionales y transnacionales que hicieron posible la violencia. La verdad sobre esas responsabilidades no puede convertirse en una contribución negociable de las personas sometidas: esclarecerlas es una obligación permanente del Estado, necesaria para garantizar los derechos de las víctimas y prevenir la repetición. La falta de garantías suficientes en este ámbito refuerza la solicitud de archivo del proyecto.

XI. PROGRAMAS SOCIALES: REINTEGRACIÓN SÍ, IMPUNIDAD NO

Los Programas de Tránsito a la Legalidad pueden perseguir fines constitucionalmente legítimos. La nueva ponencia contempla beneficios sociales y económicos, formación técnica, tecnológica y agropecuaria, proyectos productivos y enfoques diferencial, étnico, territorial y de género. También permite que algunos programas incluyan conjuntamente a víctimas, comunidades y personas sometidas, siempre que las víctimas y comunidades participantes otorguen su consentimiento libre e informado.

Estas medidas pueden contribuir a la reincorporación, reducir la reincidencia y fortalecer las garantías de no repetición. Sin embargo, su legitimidad depende de que estén articuladas con la garantía de verdad plena, la reparación integral, la no reincidencia y el dismantelamiento efectivo de las estructuras criminales. También requieren medidas adecuadas de protección para las comunidades receptoras, respeto por su autonomía étnica y territorial, consentimiento libre e informado, financiación suficiente, evaluación independiente, y mecanismos que impidan que las estructuras sometidas mantengan o reconstruyan formas de control territorial, social o económico.

Los programas sociales no deben convertirse en una transferencia de recursos a quienes se someten mientras las víctimas permanecen sin reparación o las comunidades siguen expuestas a la reconfiguración criminal. Tampoco pueden legitimar la continuidad de redes económicas o de control social bajo una nueva denominación. Para evitarlo, es necesario establecer con claridad cómo se seleccionarán, ejecutarán y supervisarán los proyectos, quién evaluará sus resultados y qué medidas se adoptarán ante incumplimientos o riesgos para las comunidades.

La ponencia prevé algunos límites, como la consulta previa para la ubicación de colonias agrícolas y la orientación de los proyectos hacia economías sostenibles. No obstante, no desarrolla suficientemente los mecanismos de control, evaluación y protección de las comunidades receptoras. La reincorporación puede ser una herramienta de no repetición, pero no debe desvincularse de la verdad, la justicia, la reparación y el dismantelamiento. Sin salvaguardas y controles adecuados, estos programas podrían beneficiar a quienes se someten sin transformar las condiciones que produjeron y permitieron la continuidad de la violencia.

10. UNA ALTERNATIVA CONSTITUCIONALMENTE POSIBLE

Archivar el Proyecto de Ley 433 de 2026 —296 de 2026 Senado— no significa abandonar la política de sometimiento ni renunciar a la protección de la población. Significa reconocer que la nueva ponencia, aunque incorpora algunas garantías en materia de víctimas, reparación, enfoques diferenciales, control judicial y seguimiento, todavía requiere una reformulación integral para ajustarse a la Constitución y a las obligaciones internacionales de derechos humanos.

Una nueva iniciativa debería construirse mediante un proceso legislativo con participación efectiva de las víctimas, las comunidades, los pueblos étnicos, las organizaciones sociales y la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad. La intervención de la CNGS no implicaría sustituir las competencias del Congreso, de la Fiscalía o de los jueces. Su función sería contribuir, dentro de sus competencias legales, al diseño, articulación y seguimiento de una política de desmantelamiento y de sometimiento coherente con los enfoques territoriales, diferenciales y de género. La Corte Constitucional ha reconocido que la CNGS tiene funciones relacionadas con el diseño de políticas de sometimiento a la justicia de organizaciones criminales y sus redes de apoyo, así como con la incorporación de dichos enfoques.

El nuevo régimen debería diferenciar claramente entre la negociación de paz con grupos que participan en un conflicto armado, el sometimiento a la justicia de estructuras de criminalidad organizada y la persecución penal ordinaria. También tendría que distinguir jurídicamente entre grupos armados parte de un conflicto armado, organizaciones criminales, redes financieras, financiadores, terceros beneficiarios, colaboradores, personas coaccionadas y comunidades afectadas. No resulta adecuado reunir realidades distintas bajo una única categoría de “actores armados ilegales o terroristas”, especialmente cuando esa clasificación puede producir consecuencias penales, penitenciarias y administrativas.

La ley debería definir con precisión sus destinatarios, los criterios de inclusión, las responsabilidades individuales y los beneficios aplicables. La pertenencia a una organización no puede sustituir la prueba de la conducta personal, ni la calificación administrativa de un grupo puede convertirse en una presunción de responsabilidad, peligrosidad o participación en los delitos cometidos por terceros.

También debería preservar de manera expresa la autonomía de la Fiscalía y la independencia judicial. Toda decisión con efectos sobre la libertad, la responsabilidad penal, la concesión de beneficios o la reparación debe estar sometida a control judicial oportuno, suficiente y materialmente efectivo. Las actuaciones administrativas pueden

preparar el sometimiento, pero no pueden sustituir la investigación penal, la individualización de la responsabilidad ni la decisión judicial.

El régimen tendría que excluir de los beneficios incompatibles los crímenes internacionales y las graves violaciones de derechos humanos e infracciones del DIH. Además, debería garantizar la investigación de los máximos responsables, financiadores, terceros beneficiarios, redes de apoyo y agentes estatales que hayan tolerado, facilitado o encubierto la actuación criminal. La verdad no puede depender exclusivamente de los aportes voluntarios de las personas sometidas ni limitarse a describir la estructura armada y sus economías ilícitas.

La nueva iniciativa debería garantizar una reparación integral, individual, colectiva, territorial, diferencial y transformadora. La reparación no puede depender únicamente de los bienes decomisados ni reducirse a indemnizaciones individuales. Debe incluir medidas de restitución, rehabilitación, satisfacción, recuperación de territorios y reconstrucción de las capacidades organizativas y comunitarias afectadas. La participación de las víctimas y de las comunidades debe ser efectiva en el diseño, ejecución y evaluación de esas medidas.

Los enfoques territoriales, étnicos, campesinos, de género e interseccionales deben incorporarse de manera transversal. La consulta previa y el consentimiento libre e informado no pueden limitarse a la ubicación de determinados centros o a proyectos específicos. Deben orientar cualquier medida que transforme los territorios, afecte a comunidades receptoras o incida en la autonomía de pueblos indígenas y comunidades negras.

El nuevo régimen también debería articularse expresamente con la CNGS y con la Política Pública de Desmantelamiento y su Plan de Acción Permanente. Esa articulación debe incluir reglas claras de coordinación institucional, distribución de competencias, indicadores comunes, participación social, control territorial y rendición de cuentas. La política pública de desmantelamiento reconoce que el fenómeno criminal tiene dimensiones armadas, financieras, políticas, institucionales y transnacionales, que deben ser abordadas de manera integral.

Los indicadores de seguimiento deberían ser independientes, verificables y contruados con participación de las víctimas y las comunidades. No basta con medir desarmes, sometimientos o acuerdos celebrados. Debe evaluarse la desarticulación efectiva de las estructuras, la desaparición de sus redes financieras y políticas, la reducción de la violencia, el esclarecimiento de los hechos, la reparación efectiva, la no reincidencia y la prevención de nuevas formas de reconfiguración criminal.

Finalmente, la ley debería establecer un régimen transitorio claro, financiación suficiente, controles sobre los programas sociales, mecanismos de protección para las comunidades receptoras y garantías efectivas de no repetición. Los Programas de Tránsito a la Legalidad y la Transformación Territorial Integral pueden ser herramientas constitucionalmente legítimas, pero no deben convertirse en mecanismos de transferencia de recursos o de legitimación social mientras las víctimas permanecen sin reparación y las comunidades continúan expuestas al control o a la reconfiguración criminal.

La seguridad no se construye aplicando un régimen único a sujetos y fenómenos jurídicamente distintos. Una política constitucionalmente legítima debe diferenciar para proteger mejor a la población civil, preservar la responsabilidad individual, garantizar los derechos de las víctimas y asegurar que el sometimiento conduzca al desmantelamiento real y efectivo de las estructuras criminales, y no únicamente a su desarme o desmovilización formal.