

LOS ALCANCES DEL DESMONTE:

Paz en vilo, garantías de seguridad al acecho, nuevos paramilitarismos y el futuro incierto de la CNGS.

Cajar

PROTECTION INTERNATIONAL

Los alcances del desmonte:

Paz en vilo, garantías de seguridad al acecho,
nuevos paramilitarismos y el futuro incierto de la CNGS.

Colectivo de Abogadas y Abogados José Alvear Restrepo (CAJAR)

Calle 16 # 6-66. Piso 25. Edificio Avianca

https://colectivodeabogados.org/

Equipo de Garantías para la Paz:

Soraya Gutiérrez Argüello

Juan David Romero Preciado

Julián Felipe Garzón Malaver

Financiador:

Protection International

Redacción y estructura editorial:

Camilo J. Pardo Quintero – Consultor independiente

Diagramación y diseño gráfico:

Grafoscopio S.A.S.

Bogotá D.C., Colombia, 2026 (1° edición). Todos los derechos reservados

Prohibida su venta y reproducción total y/o parcial sin autorización del CAJAR

La responsabilidad del contenido y análisis de este informe recae únicamente en el CAJAR. Se autoriza la reproducción parcial o total del mismo siempre y cuando se cite debidamente a las y los autores y se mantenga la integridad de su contenido. Este documento no refleja ni compromete las opiniones y posturas de quienes financian su publicación

Resumen ejecutivo

Este documento analiza desde distintas aristas dos aspectos de suma importancia dentro de lo pactado en el Acuerdo Final de Paz en su punto 3.4: la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y la Política Pública para el desmantelamiento de organizaciones criminales responsables de agresiones a personas defensoras, liderazgos sociales y firmantes de paz, a la luz de una discusión de gran relevancia en el debate público actual: la adopción de un enfoque de seguridad que aborde de manera efectiva la conflictividad armada en el país. Cómo abordar y entender los paradigmas de una comisión que a una década de intentar cesar la guerra entre el Estado y las antiguas FARC-EP se ve entre encrucijadas que desafían la construcción de paz, especialmente con un nuevo gobierno beligerante de extrema derecha.

Este informe parte de un reconocimiento: La CNGS no funcionó entre 2017 y 2022. Solo operó de manera real en octubre de 2022 y en 2023 aprobó la política de desmantelamiento, que el Gobierno adoptó con el Decreto 665 de 2024. Desde ese momento, entidades que tienen visiones distintas del conflicto lograron un acuerdo en un diagnóstico común. Sin embargo, el plan no contiene metas, indicadores ni presupuesto. Después, la llamada estrategia de aceleramiento redujo sus 135 acciones

a 18, se concentró en lo operativo y dejó por fuera lo más difícil: las finanzas de los grupos, sus aliados políticos y sus vínculos con agentes del Estado.

Ante ese escenario, es indispensable la tarea de medir la política por sus impactos y no por la gestión de los funcionarios, sin desatender la incidencia ideológica en el efectivo cuidado de la vida. A diez años de la firma en el Teatro Colón, el panorama es de contrastes: se ha avanzado hacia una reconciliación nacional, pero en medio de conflictos subregionales que siguen carcomiendo la tranquilidad de miles de familias y comunidades. La presencia armada sigue creciendo y la impunidad en los homicidios de personas defensoras es enorme.

De forma innegable, el paramilitarismo sigue vivo, aunque ya no se parece a las viejas AUC ni en forma ni en trasfondo. El Clan del Golfo creció con fuerza especialmente durante los últimos ocho años; ocupó zonas que dejaron las FARC y hoy ejerce control social, cobra extorsiones y mantiene la crueldad con sevicia como mensaje. En la Sierra Nevada de Santa Marta, las ACSN hacen algo parecido a una escala más local. Las personas defensoras siguen pagando el precio más alto, mientras en otros territorios, la gobernanza es del silencio y otras celulas armadas, y varias de ellas, paraestatales.

Por último, advertimos que el Gobierno que llegó el 7 de agosto de 2026 regresa a un viejo enfoque de seguridad: redes de cooperantes, recompensas, bombardeos, apertura al porte de armas, ley de sometimiento y la idea de llamar “terroristas” a todos los grupos por igual. Mientras tanto, la CNGS está en vilo.

Introducción y metodología

Introducción

Colombia firmó la paz con las FARC-EP en noviembre de 2016 sabiendo que el fin de la guerra no dependía solo de entregar las armas. También había que proteger la vida de quienes dejaban la guerra y de quienes defienden a diario derechos humanos (enfrentando los riesgos del accionar de grupos vigentes tras ese pacto). Para eso nació justamente la CNGS. Diez años después, este informe se pregunta qué ha hecho esa Comisión, qué ha faltado y qué tan vigente sigue el paramilitarismo, cuyo desmantelamiento es un anhelo esquivo de tantos y tantas que le han entregado su vida y seguridad a la no-violencia.

Este texto está compuesto por seis capítulos. El primero, explica qué es la Comisión, de dónde viene y cuáles son sus funciones. El segundo, revisa en qué va realmente la política de desmantelamiento. El tercero, propone cómo evaluarla desde la sociedad civil. El cuarto, analiza el paramilitarismo de hoy a la luz de la conflictividad armada actual. El quinto, muestra el regreso de un viejo enfoque de seguridad con el nuevo Gobierno Nacional. Y el sexto, plantea los retos y perspectivas que quedan hacia adelante en medio de tanta violencia y desesperanza política.

Metodología

Si bien se presentan tablas y gráficas de elaboración propia, sacados de cruces de bases de datos y adaptaciones académicas de fuentes referenciadas, el presente informe tiene una naturaleza de análisis cualitativo, apoyado en cifras, que cubre el periodo que va desde la firma del Acuerdo, en 2016, hasta la primera semana de noviembre de 2026. Para construirlo revisamos de forma documental cuatro tipos de fuentes desagregadas:

• Normas y decisiones judiciales: el Acuerdo Final, los decretos que crean y desarrollan la Comisión, y las sentencias y autos de la Corte Constitucional y de la JEP.

• Informes de instituciones del Estado y de organismos internacionales que hacen seguimiento a la paz, a la seguridad y a los derechos humanos.

• Informes de organizaciones sociales y centros de pensamiento que registran las agresiones contra defensore/as y la evolución de los grupos armados.

• Seguimiento de prensa nacional e internacional para reconstruir hechos recientes y casos concretos en los territorios, para usarlos como ejemplos.

Nota: Cuando las fuentes mostraban cifras distintas, lo escribimos en el texto. Además, con la limitación importante de que algunas entidades han negado información pública por años y eso impide medir con precisión ciertos resultados, sobre todo en materia judicial.

Índice

Capítulo 1. La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad: un espacio para discusiones amplias y de largo aliento 8

1.1. Origen normativo y alcance institucional 9

1.2. Las funciones de la Comisión 10

1.3. La política de desmantelamiento de organizaciones criminales que atentan contra la construcción de paz 12

Capítulo 2. El estado actual de la política de desmantelamiento: reformulaciones sin participación e implementación de papel 14

2.1. Una antesala a tener en cuenta: parálisis de la Comisión (2017–2022) y medidas cautelares de la SARV-JEP 15

2.2. Aprobación de la política pública y del plan de acción permanente 15

2.3. La estrategia de aceleramiento 17

2.4. El proyecto del Fondo Multidonante 18

2.5. Territorialización de la política: sesiones de Quilichao y Yondó 19

2.6. El actual lugar de la CNGS en el entramado institucional 20

Capítulo 3. Los impactos esperados de una política de desmantelamiento: propuesta de evaluación desde la sociedad civil 22

3.1. Reducción de la presencia territorial de las organizaciones criminales 25

3.2. Aumento en el acceso y permanencia en programas de sustitución de cultivos de uso ilícito, en particular de mujeres 26

3.3. Aumento en el porcentaje de condenas contra autores intelectuales (en particular cómplices y coautores) en los casos de agresiones a personas defensoras 27

3.4. Aumento en el acceso y permanencia en programas de reinserción y reincorporación, en particular de mujeres 29

3.5. Aumento en el acceso y permanencia en programas de prevención del reclutamiento forzado de NNAJ 30

3.6. Aumento en los niveles de inversión social participativa 30

3.7. Aumento en los niveles de adecuación del sector seguridad a estándares internacionales 30

Capítulo 4. ¿Cómo podemos entender el paramilitarismo a la luz de la actual conflictividad armada? 31

4.1. El mapa paramilitar previo al Acuerdo de Paz 32

4.2. Tapar los huecos de las FARC 35

4.3. Pandemia y Duque: dos factores para el alza de la violencia paramilitar 36

4.4. Verdades incómodas y rastros de los nuevos 'paras' dentro de la Paz Total: predominancia del Clan del Golfo y las ACSN 37

4.5. Persistencia de la sevicia y riesgos para defensores y defensoras de DD. HH 41

Capítulo 5. Retorno a un viejo enfoque de seguridad 44

5.1. Del Estatuto a la Seguridad Democrática: el ciudadano como soldado 45

5.2. Los informes de evaluación: entre la omisión y la media marcha 46

5.3. "Patria Milagro": el regreso de lo temiblemente conocido 50

5.4. Alineación con Washington: arrodillarse a Trump con el Escudo de las Américas y la nulidad operativa de la "guerra contra las drogas" 54

5.5. Proyectos de ley: sometimiento y "estatuto antiterrorista" 56

5.6. Acción armada desproporcionada: ¿los nuevos falsos positivos? 58

5.7. 5.7. Las deudas sobre la regulación estricta del mercado de armas y las labores de inteligencia 59

5.8. Una Comisión en suspenso 62

Capítulo 6. Retos y perspectivas frente al desmonte de organizaciones criminales 63

6.1. Consecuencias del enfoque de seguridad del nuevo gobierno 66

Bibliografía 67



Capítulo 1.

La comisión nacional de garantías de seguridad: un espacio para discusiones amplias y de largo aliento

Pocas instituciones nacidas luego del Acuerdo de Paz de 2016 cargan con una tarea tan ambiciosa y, a la vez, tan poco visible, como la que aborda el corazón de este informe. La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS, de ahora en adelante) no reparte esquemas de protección ni dirige operativos. Su trabajo es otro: sentar en una misma mesa a quienes tienen el poder de investigar, juzgar, proteger y gobernar, para que el Estado deje de mirar por partes un fenómeno que siempre ha funcionado como un todo y que a su paso ha sabido arrasar a millones de personas. Este capítulo inicial intenta reconstruir la trayectoria de la CNGS, qué puede hacer y qué le exige la ley. Los dos siguientes se ocupan de lo que ha hecho en realidad y de lo que debería medirse para saber si ha servido, para posteriormente llevar hechos transversales a coyunturas nacionales y subregionales marcadas por fenómenos de violencia puntuales: el paramilitar y el estatal a partir de enfoques de seguridad con altísimos volúmenes de cuestionabilidad.

1.1. Origen normativo y alcance institucional

La CNGS está prevista en el punto 3.4.3 del Acuerdo Final de Paz y fue consagrada en el Decreto Ley 154 del 3 de febrero de 2017[1]. Hace parte del paquete de medidas pensadas para que el fin del conflicto fuera real y no solo una fecha en el calendario: el cese al fuego, la dejación de armas, la reincorporación de los combatientes y la protección efectiva de las personas defensoras de derechos humanos, de los movimientos sociales y políticos, y de todas aquellas que participan en la implementación y la construcción de paz.

Su razón de ser es casi una advertencia histórica para Colombia. Quien deja las armas para hacer política necesita que el Estado le garantice la vida, y nuestro país sabe de sobra lo que ocurre cuando esa garantía falla: experiencias como las del genocidio de la UP o las desmovilizaciones de las guerrillas liberales en los años cincuenta sólo por mencionar un par de casos emblemáticos. Pero la Comisión no se agota en los firmantes o quienes directamente le apostaron a un fin de conflicto negociado. También busca desarrollar las obligaciones constitucionales e internacionales del Estado frente al derecho a defender derechos humanos, una labor que la democracia colombiana reconoce como indispensable y que, al mismo tiempo, sigue siendo amenazada, estigmatizada y violentada. Por supuesto, en unos gobiernos más que en otros.

La Honorable Corte Constitucional delimitó su alcance al revisar el decreto en la Sentencia C-224 de 2017[2]. La definió como un escenario deliberativo, técnico e intraorgánico. Allí no se suplantan ni se transfieren las competencias que la Constitución y la ley asignan a otras autoridades; lo que se busca es que esas com-

1 Decreto Ley 154 de 2017. "Por el cual se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el marco del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016".

2 Corte Constitucional. Sentencia C-224 del 20 de abril de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos.

petencias confluyan de manera armónica e integral hacia un mismo objetivo: el desmantelamiento de las organizaciones y conductas que atentan contra los sujetos de protección. A la Comisión le corresponden, entonces, funciones de articulación y coordinación, de asesoría y consulta, y de seguimiento y verificación de las metas que cada entidad fije en consonancia con esa finalidad. Todo ello, en palabras del tribunal, para construir "una política pública estatal, de largo aliento, que permita articular los esfuerzos desplegados en el nivel nacional con los ámbitos territoriales".

El punto más delicado era la política criminal, que en principio es terreno del Consejo Superior de Política Criminal. La Corte despejó la duda: las facultades de ambas instancias no se traslapan. A la CNGS le corresponde proponer medidas enfocadas en la investigación y sanción de determinados sujetos y conductas, con el propósito de formular una "estrategia investigativa eficaz fundada en criterios de priorización", siempre en articulación con las competencias de las entidades que tienen asiento en ella. Dicho de otro modo, la Comisión no reemplaza a nadie. Su valor está en lograr que todos remen hacia el mismo lado. Por eso, para entender su mandato, hay que leer dos cosas a la vez: las funciones que le asigna el decreto y las que cada entidad ya tiene y coinciden con él.

1.2. Las funciones de la Comisión

El Decreto Ley 154 de 2017 organiza esas tareas en cuatro grandes bloques[3]. El primero es de diseño, formulación y propuesta. A la Comisión le corresponde construir un plan de acción para combatir y desmantelar las organizaciones y perseguir las conductas criminales, y un plan de acción permanente para materializar ese desmantelamiento. También debe proponer estrategias para identificar las fuentes de financiación y los patrones de actividad criminal; mecanismos para revisar los antecedentes de todo servidor público y verificar si tiene relación con estas estructuras; políticas de sometimiento a la justicia que definan tratamientos especiales e incentiven un desmantelamiento rápido y definitivo, y un sistema de prevención y alerta que permita reaccionar a tiempo ante la presencia y operación de las organizaciones.

El segundo bloque es de seguimiento. La norma le encarga vigilar el régimen de controles sobre los servicios de vigilancia y seguridad privada, regulados principalmente por el Decreto Ley 356 de 1994 y la Ley 1920 de 2018. Debe, además, evaluar la respuesta institucional y el impacto real de los resultados en la desarticulación de las organizaciones, y coordinar mesas técnicas territoriales de seguimiento a las manifestaciones criminales, con participación de alcaldes y gobernadores.

El tercero es de recomendación. La Comisión puede proponer reformas normativas que eli-

3 Decreto Ley 154 de 2017, artículo 3.

minen cualquier posibilidad de que agentes del Estado creen, apoyen o se relacionen con estas organizaciones, que desestimulen su creación y que transformen la política de inteligencia en la lucha contra ellas. No es un detalle menor: el decreto reconoce, con todas sus letras, que parte del problema ha estado dentro del propio Estado.

El cuarto, finalmente, es de información. La CNGS debe dar cuenta de los avances y obstáculos a las demás autoridades, a la opinión pública y a los organismos internacionales que acompañan el Acuerdo. Le correspondió también garantizar que la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV) y la Unidad Especial de Investigación (UEI) de la Fiscalía recibieran la información necesaria, y aplicar en todas sus funciones los enfoques territorial, diferencial y de género.

Las cuatro funciones de la CNGS según el Decreto Ley 154 de 2017

Diseño, seguimiento, recomendación e información: los cuatro bloques de su artículo 3

1. Diseño y propuesta

- Plan de acción para combatir y esmantelar organizaciones y perseguir conductas criminales
- Plan de acción permanente para materializar el desmantelamiento
- Estrategias para identificar fuentes de financiación y patrones de actividad criminal
- Mecanismos de revisión de antecedentes de servidores públicos
- Políticas de sometimiento a la justicia con tratamientos especiales
- Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida

2. Seguimiento

- Régimen de controles a vigilancia y seguridad privada (DL 356/1994 y Ley 1920/2018)
- Evaluación de la respuesta institucional y del impacto en la desarticulación
- Coordinación de mesas técnicas territoriales con alcaldes y gobernadores

3. Recomendación

- Reformas normativas para eliminar cualquier vínculo de agentes del Estado con estas organizaciones
- Medidas que desestimulen su creación
- Transformación de la política de inteligencia en la lucha contra ellas

4. Información

- Reformas normativas para eliminar cualquier vínculo de agentes del Estado con estas organizaciones
- Medidas que desestimulen su creación
- Transformación de la política de inteligencia en la lucha contra ellas

Leídas en conjunto, estas funciones dibujan algo más que un comité. Describen una instancia capaz de analizar al mismo tiempo el uso de fuerza armada, la financiación y la complicidad institucional que sostienen a una estructura en armas para soslayar hechos criminales. Ahora bien, la valoración sobre el cumplimiento de estos objetivos y es la que se cuenta en el siguiente capítulo.

1.3. La política de desmantelamiento de organizaciones criminales que atentan contra la construcción de paz

La herramienta principal para cumplir ese mandato es la "Política pública y criminal de desmantelamiento de organizaciones y conductas criminales que atentan contra la construcción de paz, incluidas las denominadas sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo". La Comisión aprobó su formulación mediante el Acuerdo 01 de 2023, y el Gobierno la adoptó, junto con el Plan de Acción Permanente, a través del Decreto 665 de 2024[4].

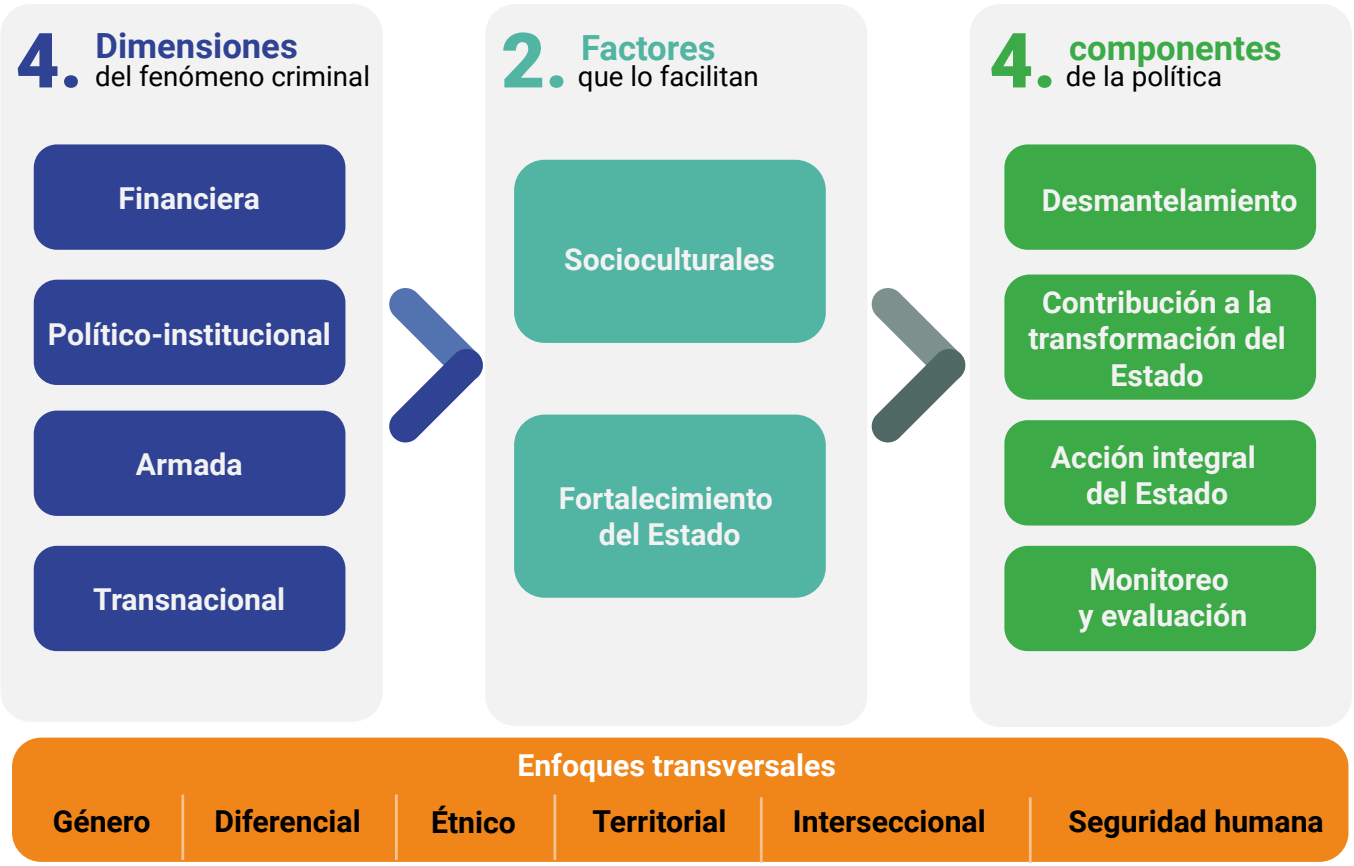
La política parte de una idea sencilla de enunciar y difícil de ejecutar: las organizaciones criminales no son solo mujeres u hombres armados. Por eso identifica cuatro dimensiones del fenómeno (financiera, político-institucional, armada y transnacional) y dos factores que lo facilitan, los socioculturales y los relacionados con el fortalecimiento del Estado. Para responder a ellos se estructura en cuatro componentes: el desmantelamiento propiamente dicho, la contribución a la transformación del Estado, la acción integral del Estado y el monitoreo y la evaluación. La atraviesan, además, los enfoques de género, diferencial, étnico, territorial, interseccional y de seguridad humana[5]. Su Plan de Acción Permanente quedó compuesto por 135 acciones concretas.

4 Decreto 665 de 2024. "Por medio del cual se adopta la Política Pública y Criminal y el Plan de Acción Permanente para el desmantelamiento de las conductas y organizaciones que trata el Decreto Ley 154 de 2017".

5 Rondón Raigoza, Farid Camilo. "La Política de Desmantelamiento, entre una deuda y un paso adelante". Corporación Sur.

Arquitectura de la política de desmantelamiento

Cuatro dimensiones y dos factores del fenómeno; cuatro componentes de respuesta (Decreto 665 de 2024)



Con esa arquitectura, la política recoge lo que la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC, de ahora en adelante) dejó claro. Si se golpea solo el brazo armado, la estructura se recompone; si se dejan intactas las finanzas, las alianzas políticas y los vínculos con agentes estatales, aparecen los herederos. Es, por diseño, una política de largo plazo que no debía terminar con un gobierno. Su suerte, sin embargo, ha dependido casi por completo de la voluntad de quien ocupa la Casa de Nariño. Y, consecuentemente, parte de una orientación política más que como una apuesta de Estado como lo marcaría una deontología procedimental en política.



Capítulo 2.

El estado actual de la política de desmantelamiento: reformulaciones sin participación e implementación de papel

2.1. Una antesala a tener en cuenta: Parálisis de la Comisión (2017–2022) y medidas cautelares de la SARV-JEP

Aunque fue creada en 2017, la Comisión no funcionó de manera regular sino hasta octubre de 2022, cuando se instaló formalmente con todos sus integrantes y arrancó la construcción de la política de desmantelamiento. En esos cinco años el Gobierno la convocó, sí, pero casi siempre como escenario para socializar iniciativas de protección y prevención que había diseñado e implementado por su cuenta. Fue, en la práctica, una estrategia de sustitución normativa del componente de garantías de seguridad del Acuerdo Final. Durante el gobierno Duque, por ejemplo, buena parte de esas labores se trasladó al Consejo de Seguridad Nacional, que a través del Decreto 2179 de 2019 empezó a diseñar y ejecutar planes estratégicos de intervención[6].

La parálisis tuvo costos concretos para quienes estaban en proceso de reincorporación. Fue tan grave que la Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad (SARV) de la JEP decretó, mediante el Auto 057 de 2020, un conjunto de medidas cautelares a favor de los comparecientes forzosos ante esa jurisdicción. Entre ellas estaban el pleno funcionamiento de la CNGS y la formulación e implementación de una política para desmantelar a las organizaciones responsables de los homicidios contra firmantes de paz y personas defensoras de derechos humanos.

Desde entonces, la SARV ha insistido una y otra vez ante el Gobierno en la necesidad de una estrategia integral de desmonte. Ha reconocido el valor de la Comisión como un espacio que va más allá del Ejecutivo y que implica la colaboración armónica con las demás entidades del Estado. Una política de largo aliento, en últimas, no se construye con convocatorias esporádicas.

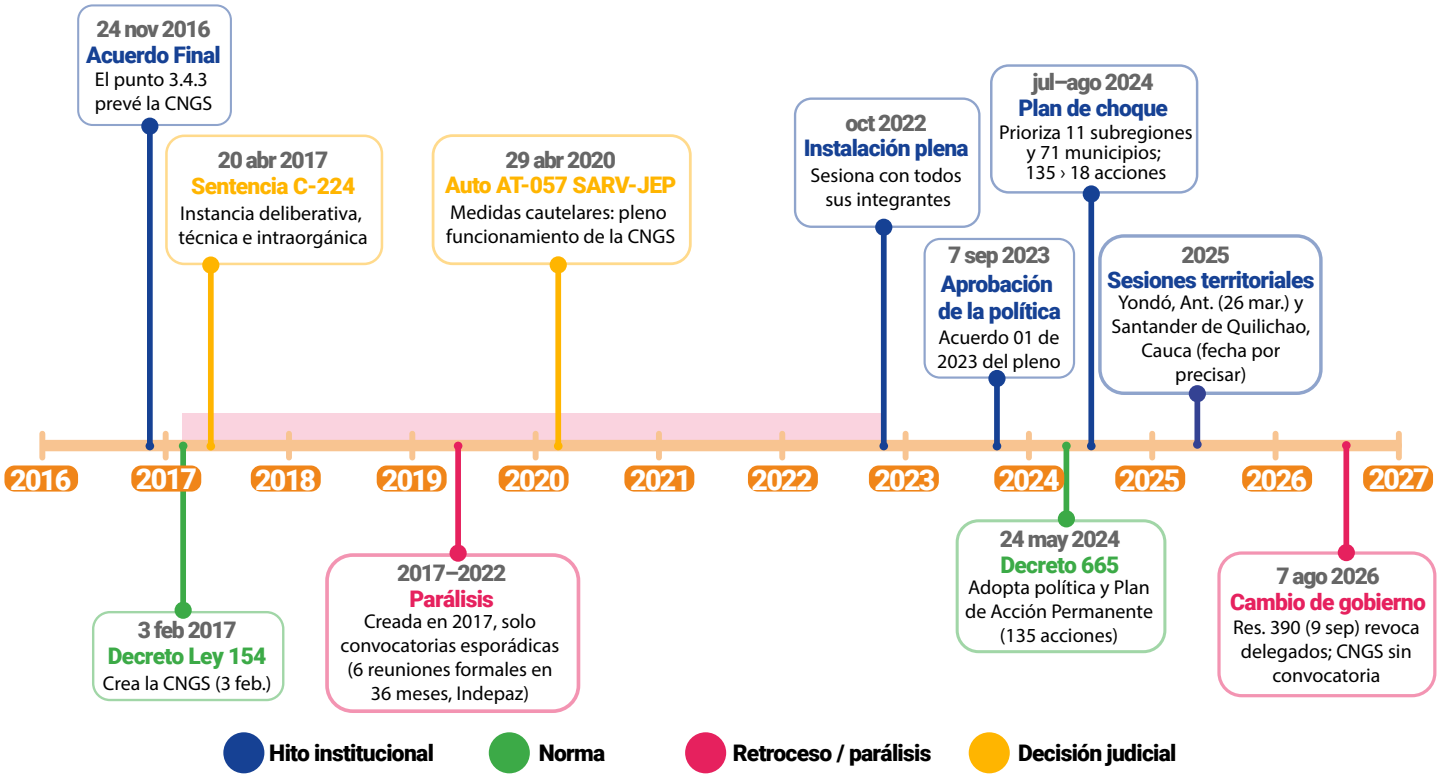
2.2. Aprobación de la política pública y del plan de acción permanente

Fue en ese marco que la política y su plan de acción permanente se aprobaron finalmente por Acuerdo del pleno de la Comisión del 7 de septiembre de 2023, y que el Gobierno los adoptó formalmente con el Decreto 665 del 24 de mayo de 2024. No es poca cosa. Los documentos fueron producto de una discusión de fondo y de una concertación entre todos los integrantes de la instancia, alrededor de un diagnóstico amplio de las organizaciones y conductas criminales y de los componentes indispensables para desestructurar las dimensiones y factores que permiten su creación y funcionamiento. Por primera vez, entidades con visiones distintas, y a veces opuestas, suscribieron una lectura común del problema de la criminalidad organizada en el país y una estrategia compartida sobre cómo desarticularla efectivamente.

6 Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo. 2023. Intervención ante la Comisión de Paz del Congreso de la República sobre el estado de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (15 de febrero de 2023).

Línea de tiempo de la CNGS, 2016–2026

De la firma del Acuerdo al cambio de gobierno: cinco años de parálisis y cuatro de implementación limitada



Elaboración propia con datos de Decreto Ley 154 de 2017; Sentencia C-224 de 2017; JEP-SARV Auto AT-057 de 2020; CNGS Acuerdo 01 de 2023; Decreto 665 de 2024; Ministerio del Interior (Plan de Choque, 2024); Defensoría del Pueblo (2025); González Posso/Indepaz (2021); Colombia.com (2026).

El principal reto de implementación tiene que ver con que el plan aprobado continúa incompleto. Le faltan los elementos sin los cuales ninguna política sale del papel: metas, indicadores, resultados esperados, costos y presupuestos estimados. La discusión sobre los indicadores se estancó durante meses por la resistencia de las entidades responsables a adoptar mediciones de resultado y de impacto acordes con las metodologías de goce efectivo de derechos desarrolladas tanto por la OACNUDH como por la Corte Constitucional[7]. Es decir, a evaluar la política en términos de derechos fundamentales y no con la vieja lógica de contar la gestión operativa de los funcionarios.

Las delegadas de la sociedad civil presentaron varias propuestas para medir ese impacto. Ninguna prosperó, y al final no se lograron acordar los instrumentos de implementación, evaluación y seguimiento del plan. Dentro de sus presupuestos anuales, ninguna de las entidades ha destinado recursos específicos para ejecutar las acciones que le corresponden.

7 Corte Constitucional. Auto 331 de 2019, proferido en el trámite de seguimiento a la T-025 de 2004.

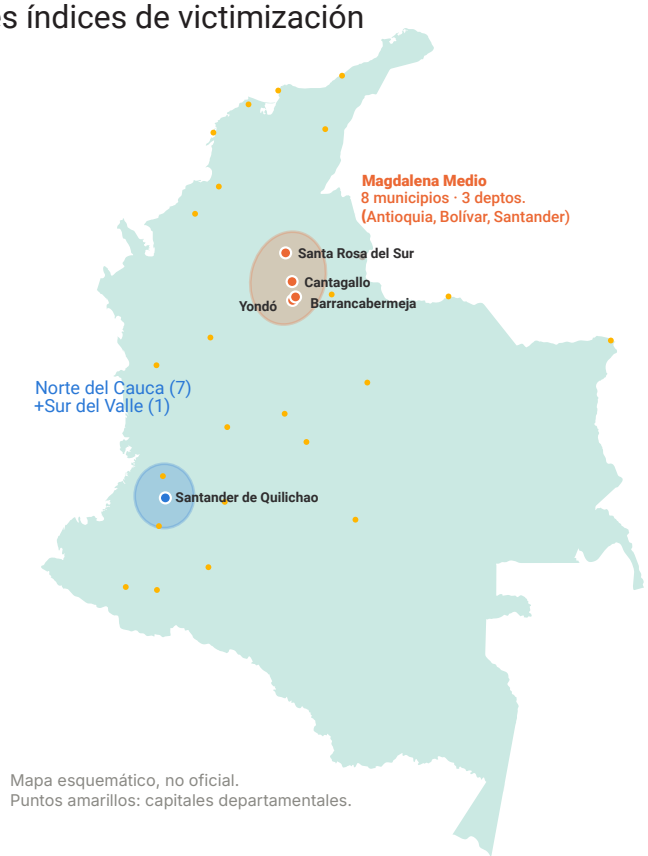
2.3. La estrategia de aceleramiento

En julio de 2024, el Ministerio del Interior presentó ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas el Plan de Choque para Acelerar la Implementación del Acuerdo Final de Paz, con el que buscaba dinamizar la ejecución de los distintos planes y programas allí previstos, incluido el componente de garantías de seguridad. Dentro de ese plan se previó una estrategia para acelerar la implementación de la política de desmantelamiento. Se presentó en la sesión plenaria de la Comisión del 22 de agosto de 2024, que aprobó la conformación de un comité ad hoc para formularla y la priorización territorial de 11 subregiones en 71 municipios. Para el pilotaje se escogieron dos zonas con los mayores índices de victimización: ocho municipios del Magdalena Medio, repartidos en tres departamentos, y siete del norte del Cauca más uno del sur del Valle del Cauca.

La selección respondió a variables críticas: los altos índices de agresión contra personas defensoras, liderazgos sociales y firmantes en reincorporación; la presencia de actores armados y de economías ilegales; las necesidades básicas insatisfechas de la población, y las capacidades institucionales efectivamente instaladas para garantizar derechos.

Regiones priorizadas en la estrategia de aceleramiento

11 subregiones y 71 municipios priorizados (22 ago. 2024); dos zonas piloto con los mayores índices de victimización



Mapa esquemático, no oficial.
Puntos amarillos: capitales departamentales.

11 subregiones priorizadas

71 municipios priorizados

16 municipios en las dos zonas piloto

18 acciones de 135 tras la condensación

Criterios: agresiones a personas defensoras, liderazgos y firmantes; presencia armada y economías ilegales; NBI; capacidades institucionales instaladas.

Fondo Multidonante ONU: USD 1.521.000 + USD 103.000 en especie, 14 meses en las dos subregiones.

Nota: El informe no enumera las 11 subregiones ni los 71 municipios; solo se ubican los municipios piloto que nombra. La tabla para Power BI deja el listado listo para completar con el acta de la CNGS.

Elaboración propia con datos de CNGS, sesión plenaria del 22 de agosto de 2024 (según informe CAJAR, 2026); Fondo Multidonante de la ONU para la Paz 2025; (Defensoría del Pueblo 2025)

Esa priorización, sin embargo, dejó por fuera variables que el propio diagnóstico de la política había reconocido como esenciales. Las cifras de afectación a la vida y la integridad son alarmantes y muestran la gravedad de la confrontación entre organizaciones criminales, pero solo hacen visible su componente armado. Por fuera de los análisis siguen quedando las dimensiones históricamente invisibilizadas: la responsabilidad de agentes estatales en conductas criminales; los sectores económicos con alto riesgo de cooptación para el lavado de activos y otras formas de inserción de capitales ilícitos en el sistema financiero, y delitos como el testaferrato, el despojo y abandono forzado de bienes, que los grupos armados han practicado para el beneficio económico de terceros.

Luego vino la condensación. En las sesiones de la Subcomisión Nacional de Garantías de Seguridad de octubre y noviembre de 2024, la estrategia redujo las 135 acciones del Plan de Acción Permanente a 18. A juicio del Ministerio del Interior, esas 18 recogían estratégicamente todo el contenido de la política en actividades que podían llevarse rápido al territorio, dadas las capacidades de las autoridades nacionales presentes en la CNGS y de las entidades territoriales de las zonas priorizadas.

Las delegadas de la sociedad civil advirtieron los problemas desde el principio. El primero es de fondo: la estrategia carece de conexión, integralidad y coherencia con los lineamientos y objetivos de la política general. No incorpora adecuadamente sus recomendaciones clave y se concentra en exceso en lo operativo, sin tocar las transformaciones estructurales que se exigen para un adecuado desmonte de los intereses que sostienen el funcionamiento de los grupos armados.

Los demás tienen que ver con la manera de rendir cuentas. El informe de avance se limita a contar cuántas acciones se reportan como cumplidas, sin evaluar su impacto en la vida de las comunidades ni en las causas estructurales de la violencia; no permite saber si algo está cambiando en la seguridad de los liderazgos sociales y de las personas defensoras. Tampoco se ha garantizado la participación efectiva de comunidades, organizaciones y personas defensoras en la formulación, implementación y evaluación del plan territorial. No hay análisis del impacto diferenciado de las acciones ni de cómo enfrentan las desigualdades estructurales. Faltan indicadores claros y medibles de largo plazo, capaces de ir más allá de la reducción de conductas criminales. Y la información se restringe a las dos subregiones priorizadas, sin indicadores nacionales para el resto del país.

2.4. El proyecto del Fondo Multidonante

Para financiar parte de esa implementación territorial, el Gobierno acudió a la cooperación internacional. En el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para la Paz se formuló el proyecto “Estrategia para contribuir

a la implementación territorial de la Política Pública de Desmantelamiento", con la Misión de Verificación de la ONU como agencia implementadora, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) como agencia participante y el Ministerio del Interior como contraparte. El documento de proyecto, de 2025, contempla 1.521.000 dólares solicitados al Fondo y 103.000 dólares de contrapartida en especie, para 14 meses de ejecución y cuatro de cierre, en las dos subregiones priorizadas: el norte del Cauca y el Magdalena Medio[8].

Su primer componente, a cargo de UNODC, se centró en la elaboración de mapeos dinámicos. Sobre su ejecución, sin embargo, la información sigue siendo escasa: no se sabe con precisión cómo se desarrolló ni de qué manera sus productos alimentan las decisiones de las entidades. Es un vacío que vuelve a aparecer en el capítulo siguiente.

2.5. Territorialización de la política: sesiones de Quilichao y Yondó

La territorialización tuvo su momento más visible en las sesiones que la instancia llevó a las dos zonas piloto. El 26 de marzo de 2025, la Subcomisión Técnica de Garantías de Seguridad sesionó en Yondó (Antioquia). Allí la Defensoría del Pueblo expuso los escenarios de riesgo advertidos en las Alertas Tempranas 034 de 2023 y 027 de 2022, además de 18 eventos humanitarios registrados en la región. Mientras la reunión transcurría, un nuevo ataque en la vereda Peñas Blancas dejó una persona muerta y otra herida[9].

La Defensoría dejó sobre la mesa recomendaciones concretas: seguir implementando el Acuerdo a través del plan de choque y de la política de desmantelamiento; convocar de manera permanente la Mesa Territorial de Garantías del Magdalena Medio; atender el riesgo extraordinario de más de 200 firmantes de paz en Santander y el Magdalena Medio, 25 de ellos en Yondó y Cantagallo, y adelantar labores de desminado en Santa Rosa del Sur (Bolívar) y en el propio Yondó.

La sesión de Santander de Quilichao, en el norte del Cauca, cumplió el mismo propósito de llevar la discusión al territorio. Ambas jornadas tienen valor: sacaron el debate de Bogotá y pusieron a las entidades frente a las comunidades y autoridades locales que viven el problema. Pero su utilidad depende de que lo dicho allí se traduzca en compromisos con responsables, plazos y recursos, algo que un plan sin metas ni presupuesto todavía no permite exigir.

8 Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para la Paz. 2025. Documento de proyecto "Estrategia para contribuir a la implementación territorial de la Política Pública de Desmantelamiento de Organizaciones y Conductas Criminales que atentan contra la construcción de paz, incluidas las denominadas sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo".

9 Defensoría del Pueblo. 2025. "Defensoría reitera llamado a la institucionalidad ante escalada violenta en el Magdalena Medio".

2.6. El actual lugar de la CNGS en el entramado institucional

Queda la pregunta por la relevancia. ¿Qué peso ha tenido la Comisión en las decisiones estratégicas del Gobierno en materia criminal, de seguridad, defensa, convivencia e inversión social en los territorios más golpeados por la criminalidad organizada? En el último tramo del gobierno Petro, la respuesta fue poco alentadora. La Misión de Verificación de la ONU llamó la atención sobre la preocupante desactivación de la Comisión, reflejo del carácter accesorio que el Ejecutivo le ha dado a este espacio, que no solo reúne a autoridades autónomas e independientes como la Fiscalía y el Ministerio Público, sino que es un lugar privilegiado de participación para las organizaciones defensoras de derechos humanos y para los representantes de los firmantes de paz, que son, al final, los destinatarios directos de las medidas.

Y, sin embargo, la Comisión ha demostrado que puede funcionar para acercar negociaciones alrededor de desmantelamientos. La formulación de la política es la prueba: visiones independientes, pero complementarias, lograron discutir abiertamente y ponerse de acuerdo sobre un problema de enorme complejidad. Esa lectura común es justamente lo que más le ha faltado al abordaje estatal de estos fenómenos, y sin ella no hay estrategias coordinadas ni un desmantelamiento integral.

Las rutas judiciales de sometimiento se construyeron por fuera de la Comisión, aunque el Decreto Ley 154 de 2017 le asigna expresamente esa función. Y la evaluación del sistema de prevención y alerta para la reacción rápida se ha omitido de manera persistente, pese a que la Corte Constitucional ha encontrado graves falencias en su funcionamiento.

Hacía falta, y sigue haciendo falta, una instrucción presidencial que ordene recuperar la Comisión como espacio de deliberación real e integral sobre las garantías de seguridad para firmantes, personas defensoras y liderazgos sociales, y que a su vez asegure que las entidades actúen de forma coordinada. Hoy cada una se mueve dentro de sus planes sectoriales, diseñados sin dialogar con la política de desmantelamiento y sin tenerla como prioridad. El resultado es doble: la política desaparece de la planeación ordinaria de las entidades y la ejecución de sus acciones queda en el aire por falta de presupuesto.

A eso se suman las fallas en el acceso a la información. El Ministerio de Defensa y la Fiscalía General de la Nación han negado información pública necesaria para evidenciar el alcance real de la acción estatal, con el argumento de una supuesta reserva legal que no cumple los criterios para alegarla y que desconoce el carácter consultivo de la instancia. Conviene recordar dos cosas. La primera es que el Decreto Ley 154 de 2017 y la Corte Constitucional le reconocieron a la CNGS funciones de seguimiento y evaluación sobre “la respuesta institucional y el impacto de los

resultados en la desarticulación de las organizaciones y conductas punibles", y para ello la facultaron para "solicitar a las autoridades la remisión de informes sobre cualquier materia relacionada con las organizaciones y conductas". Sin información, esas funciones son letra muerta.

La Corte Constitucional ha sido reiterativa, por ejemplo, en indicar que la reserva de la información pública es una excepción que debe justificarse de manera precisa, clara y completa frente a las reglas taxativas de la ley. Ninguna de las entidades lo ha hecho en esos términos, y la discusión es central para un seguimiento participativo de la política pública.

En suma, la CNGS terminó convertida en un escenario estéril, donde se socializan decisiones que las entidades de gobierno concertan en espacios cerrados al debate público. La Fiscalía y los organismos de control tampoco usaron su lugar institucional para dinamizar las acciones estratégicas. Con excepción de la Unidad de Implementación del Acuerdo, que desde la Secretaría Técnica intentó dinamizar el trabajo de la Comisión con capacidades limitadas y sin competencia para exigir cumplimiento a las demás autoridades, así como de la Fiscalía, que en noviembre de 2025 propuso una nueva estrategia de priorización temática para la desarticulación de fenómenos criminales como el reclutamiento forzado, la minería ilegal y el lavado de activos, las demás entidades asumieron como propios las funciones asignadas en el Decreto Ley a la Comisión ni las acciones de la política asignadas específicamente a cada entidad. Tampoco el Presidente de la República, que nunca puso en su agenda la periodicidad de las sesiones. Con el cambio de gobierno y la eliminación anunciada de la propia Unidad de Implementación, el panorama parece mucho más difuso, como se verá en el capítulo sobre el retorno a un viejo enfoque de seguridad.



Capítulo 3.

Los impactos esperados de una política de desmantelamiento: propuesta de evaluación desde la sociedad civil

Ahora bien, la implementación de la política formalmente aprobada por el Decreto 665 de 2024 arrastra ausencias y distorsiones que limitaron buena parte del alcance que debía tener el plan, de acuerdo con el concepto de desmantelamiento que las mismas entidades concertaron.

La principal ausencia es la de una batería de indicadores de impacto. Sin ella no hay manera de evaluar la política ni de corregir a tiempo los lineamientos y acciones que no funcionan. La Unidad de Implementación desarrolló mapeos sobre dinámicas armadas, economías ilícitas e intervención estatal en los territorios, pero sigue pendiente un seguimiento detallado de la acción institucional en la investigación judicial contra terceros y de las dinámicas de criminalidad estatal. El Ministerio de Justicia, por su parte, sigue en mora de entregar el llamado "índice de desmantelamiento".

Según se ha expresado, ese índice integraría variables como la presencia de grupos, las economías ilícitas y las agresiones a defensores. Pero aún está en construcción y no sirve todavía para tomar decisiones informadas. Tampoco se sabe si recogerá las propuestas presentadas por la sociedad civil: medir las condenas contra autores intelectuales, otras formas de criminalidad organizada más allá de las agresiones a la vida, los niveles de inversión pública, la adecuación del modelo de seguridad y defensa a los estándares internacionales, la desmovilización individual, la reincorporación y la reincidencia, entre otras.

La distorsión más grave fue la propia "estrategia de aceleramiento". Pensada para coordinar la acción estatal en los pilotos, terminó desdibujando por completo el alcance del desmantelamiento. Incorporó líneas de fortalecimiento de infraestructura de vigilancia y seguridad, mientras restringía las discusiones sobre la transformación del sector seguridad. Omitió las urgentes necesidades de inversión social para sustituir las economías ilícitas. Y dejó de lado dos mandatos centrales: develar las redes de financiación con apariencia de legalidad y prevenir y eliminar los vínculos entre agentes del Estado y organizaciones criminales.

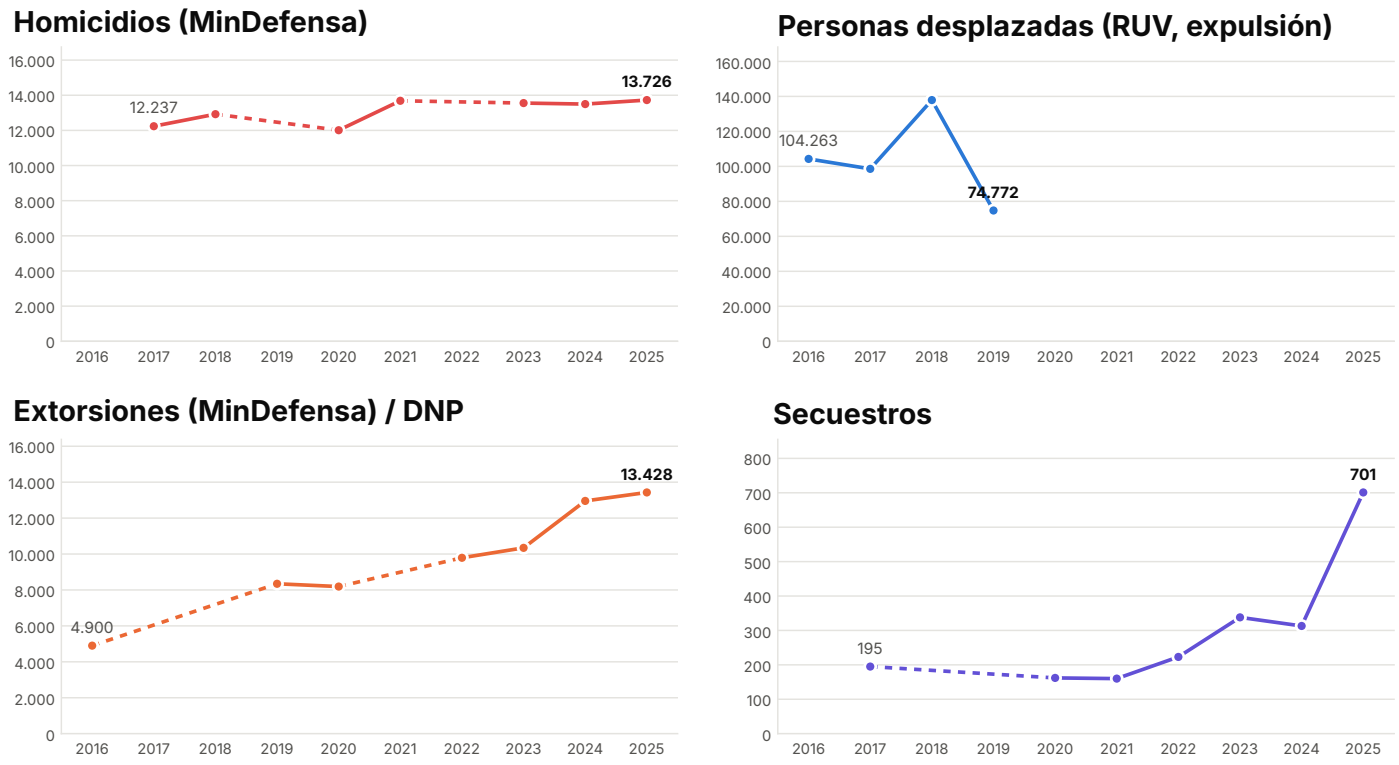
Por eso, la acción institucional debería guiarse por impactos esperados que respondan a todas las dimensiones del problema. Las delegadas de las plataformas de derechos humanos, las invitadas permanentes y los expertos de la Comisión han insistido en cinco grandes apuestas: reducir la presencia territorial de las organizaciones; aumentar el acceso y la permanencia, en particular de las mujeres, en los programas de sustitución de economías ilícitas, de prevención del reclutamiento y de reinserción y reincorporación; aumentar las condenas contra autores intelectuales (cómplices, coautores y determinadores en lo financiero y lo político) en los casos de agresiones a personas defensoras; elevar la inversión social participativa con sensibilidad de género, y adecuar las entidades del sector seguridad a los estándares internacionales de derechos humanos.

Una revisión rápida de las cifras muestra pocos avances en la transformación de las condiciones que permiten operar a las estructuras armadas. Los homicidios han tenido leves descensos, pero otras formas de agresión han crecido de manera preocupante: desplazamientos y confinamientos forzados, amenazas, hostigamientos, actos de estigmatización, extorsiones y secuestros. El sector Defensa, entretanto, sigue midiendo sus resultados en capturas, como si la Corte Constitucional no hubiera advertido en la Sentencia SU-546 de 2023 que, en materia de judicialización, solo las condenas contra autores intelectuales cuentan como resultados admisibles.

Evolución de homicidios frente a desplazamientos, extorsiones y secuestros

Nivel nacional, 2016 - 2025 · cada panel tiene su propia escala · año sin dato publicado = sin punto

Línea punteada: años intermedios sin dato publicado.



Nota: El informe no publica estas series para las regiones priorizadas; se presenta el nivel nacional como referencia. Confinamientos y amenazas no tienen una serie anual comparable disponible en las fuentes consultadas: el archivo Power BI incluye la tabla lista para cargar el reporte RUV 'Víctimas por hecho victimizante por año'(nivel municipal), que permite filtrar los municipios priorizados.

Elaboración propia con datos de Ministerio de Defensa Nacional (vía El Tiempo, 2019 y 2026; El Espectador, 2021; La FM, 2024; Blu Radio, 2026); Unidad para las Víctimas – RUV (cifras.unidadvictimas.gov.co, corte 31 oct. 2026); DNP-Asocapitales (vía El Universal, 2026); El Tiempo (2026) para secuestros.

3.1. Reducción de la presencia territorial de las organizaciones criminales – como previa al análisis sobre paramilitarismo

El informe de resultados presentado a la Comisión incluyó una caracterización de los grupos armados en las dos regiones priorizadas entre 2016 y 2024. Su primer hallazgo es elocuente: cambien o no de nombre, las zonas de presencia armada prácticamente no se han movido. Eso dice bastante sobre los resultados de las ofensivas militares que buscaban reducirla. Los grupos que más se expandieron en ambas regiones fueron el Clan del Golfo y el Estado Mayor Central (EMC).

El Magdalena Medio es un buen ejemplo. Tras la firma del Acuerdo, el ELN era el único actor con presencia en los municipios del sur de Bolívar y del Magdalena Medio. En 2018 llegó el Clan del Golfo y empezó a disputarle el control de Yondó y Barrancabermeja. Desde entonces la confrontación entre ambos no ha cesado, y en 2020 se sumó el EMC, que entró a Barrancabermeja en confluencia con el ELN. En 2022 el Clan del Golfo alcanzó presencia exclusiva en los municipios mapeados, aunque solo de forma temporal. Hoy los tres se disputan el territorio.

Los mapeos de Defensoría y de la Fiscalía confirman que la presencia de los grupos armados organizados, se llamen como se llamen, no ha variado sustancialmente: la Fuerza Pública no ha logrado el control de esta zona del país. Las áreas de cultivos de uso ilícito también siguen casi iguales, lo que pone en duda la efectividad de los programas de sustitución.

Esos mapeos, además, siguen excluyendo las dimensiones históricamente invisibilizadas. No hay un mapa de la criminalidad del Estado que permita ubicar dónde se han presentado casos de relacionamiento de agentes estatales con conductas y organizaciones criminales, en particular paramilitares. Y ese mapa es indispensable para saber qué transformaciones institucionales se necesitan. Basta revisar la prensa de los últimos dos años para encontrar ejemplos.

En abril de 2023 fueron arrestados los sargentos Édison Steven Rodríguez Lancheros y Jorge Alberto Angulo Lozano, señalados de adulterar los inventarios de los armerillos de la Cuarta Brigada del Ejército, en Medellín, para sacar armas, uniformes y municiones y ofrecerlos al mejor postor. El 8 de octubre de ese año fue capturado en Cali el mayor activo Andrés Alberto Barreto Álvarez. En la casa allanada, según el reporte judicial, había un cañón para fusil calibre 5.56, un receptor para fusil M4, una empuñadura, proveedores para pistola 9 mm, 57 cartuchos y una escopeta de doble cañón[10].

La lista sigue. El 11 de julio de 2024, en Cúcuta, la Policía capturó al exsubintendente Wladimir Lobo Rodríguez y al militar retirado Jarly Quintero Contreras, alias Azul o Rojo, señalados de cobrar extorsiones, cometer

10 El Colombiano. 2024. "Escándalo de inventarios militares: cuatro uniformados activos y uno retirado fueron capturados por tráfico de armas en el último año".

homicidios selectivos y traficar estupefacientes, además de servir como hombres de seguridad de alias 'Vaca', cabecilla del componente criminal del Clan del Golfo en esa zona de Norte de Santander. Según estableció El Tiempo, Quintero es un sargento primero retirado del Ejército, experto en formación de militares, y se encargaba de coordinar la compra de armas y municiones para la estructura[11].

En septiembre de ese año, un mayor de contrainteligencia del Ejército fue capturado en Bogotá por intentar extorsionar a una teniente. "Por su especialidad y su conocimiento tuvo información sobre una investigación y quiso aprovechar esta información", explicó el comandante del Ejército, general Luis Emilio Cardozo[12]. Y el 1 de noviembre, con base en órdenes de captura vigentes, fueron detenidos nueve militares activos y retirados por su presunta participación en una red de tráfico de armas de uso privativo de las Fuerzas Militares. Los operativos se hicieron en Bogotá, en el Fuerte Militar de Tolemaida, en Firavitoba (Boyacá), en Florencia (Caquetá), en La Guajira y en Montería[13].

Ninguno de estos casos aparece en los mapeos oficiales. Mientras no aparezcan, la política seguirá midiendo solo una de las caras del fenómeno.

3.2. Aumento en el acceso y permanencia en programas de sustitución de cultivos de uso ilícito, en particular de mujeres

Las rentas ilegales son el combustible de los grupos armados. En los territorios priorizados, buena parte de ellas sale de los cultivos de coca, amapola y marihuana, de los que también depende la subsistencia de una población civil victimizada. El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), creado por el Acuerdo Final, cerró de manera súbita el acceso en 2019 y desde entonces no ha ampliado su base de atención. Eso facilitó la expansión de estas economías en el país, y en particular en las zonas priorizadas.

Urge ampliar una oferta de sustitución voluntaria y gradual, que dignifique a las poblaciones campesinas y étnicas históricamente estigmatizadas, transforme de verdad las economías locales y desestructure las finanzas de las organizaciones. Como se verá más adelante, el camino que tomó el nuevo Gobierno, con el regreso de la aspersión aérea, va en otra dirección.

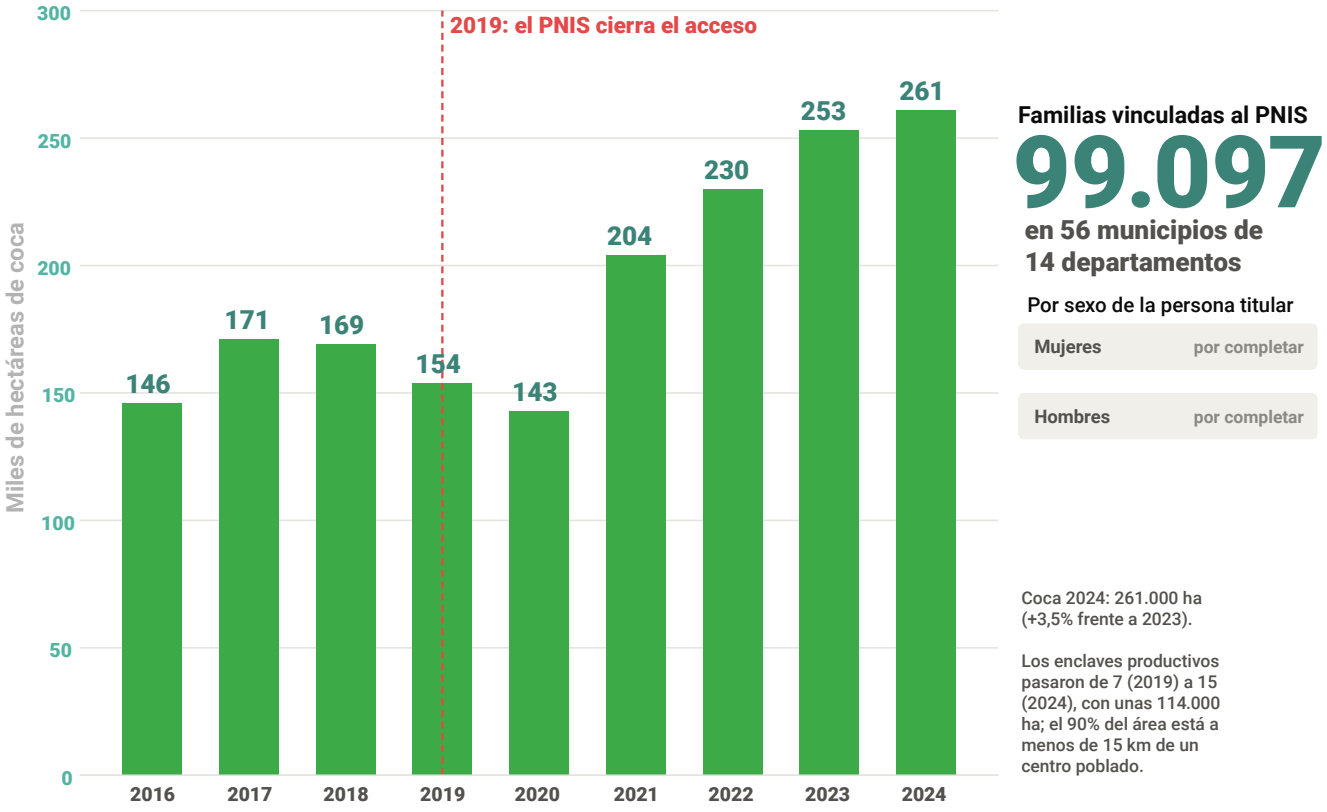
11 El Tiempo. 2024. "El experto en formación de militares que terminó al servicio del 'clan del Golfo' entregándoles armamento".

12 El Espectador. 2024. "A la cárcel mayor del Ejército acusado de intentar extorsionar a una teniente".

13 Noticias RCN. 2024. "Ejército capturó a nueve uniformados por presuntamente vender armas a grupos ilegales".

Hectáreas de coca frente a familias vinculadas al PNIS, 2016 - 2024

El área sembrada creció 79% mientras el PNIS cerró el acceso en 2019 y no amplió su base de familias



Nota: Serie de coca a nivel nacional (el informe no publica el dato para los 71 municipios priorizados). La desagregación por sexo de las 99.097 familias PNIS no aparece en las fuentes consultadas; la tabla para Power BI deja los campos listos para completarla con la Dirección de Sustitución.

Elaboración propia con datos de UNODC-SIMCI y Gobierno de Colombia, monitoreo de cultivos de coca (2016-2024; Blu Radio, 2026); UNODC, informe de monitoreo PNIS (vía El Tiempo).

3.3. Aumento en el porcentaje de condenas contra autores intelectuales (en particular cómplices y coautores) en los casos de agresiones a personas defensoras

La Fiscalía no cuenta con información precisa sobre los resultados de los procesos penales en términos de sentencias condenatorias, como lo evidenció la Corte Constitucional en la SU-546 de 2023, la decisión que declaró un estado de cosas inconstitucional en materia de garantías para la defensa de los derechos humanos en Colombia. La investigación debe apuntar sobre todo a identificar y juzgar a los responsables no armados, y para eso hace falta cualificar los resultados esperados según las distintas formas de atribución de responsabilidad que contempla la legislación penal.

En el informe público anual que presentó el 14 de febrero de 2025, en cumplimiento de la orden 28 de esa sentencia, la Fiscalía reportó 1.322 investigaciones por homicidios contra personas defensoras cometidos desde el 1 de enero de 2016. De ese dato, y de las respuestas a peticiones posteriores, pueden construirse tres indicadores. El primero es una impunidad total, cuando no se ha identificado siquiera a un posible responsable. El segundo, una impunidad relativa, cuando no se ha condenado a nadie. El tercero, una impunidad real, cuando no se ha condenado a un autor intelectual, es decir, a quien tiene el dominio del hecho criminal y no es un simple ejecutor reemplazable.

La impunidad total se desprende de la forma en que la Fiscalía suele reportar sus resultados: la tasa de imputación. La imputación es la etapa del proceso penal en la que se vincula formalmente a una persona a la investigación, porque hay elementos para inferir razonablemente su participación. Las organizaciones defensoras de derechos humanos criticaron con dureza el llamado indicador de esclarecimiento, que sumaba como avance cualquier actuación procesal desde la expedición de la orden de captura. La Corte recogió esas críticas en la SU-546: esa medición no refleja impactos reales en los derechos a la verdad y la justicia, porque el único resultado admisible es una sentencia condenatoria que identifique a los responsables más allá de toda duda razonable.

Aun así, el dato sirve si se lee al revés. La Fiscalía reportó 527 investigaciones con imputación. Eso significa que en los 795 procesos restantes no se ha identificado ni a un posible responsable, bajo ningún título. La impunidad total es del 60,1%.

Tras las objeciones de la Corte, la Fiscalía incluyó en el mismo informe datos sobre procesos terminados con sentencia. De los casos imputados, 227 tenían decisión judicial definitiva y en 217 hubo condena. Comparado con el total de investigaciones, apenas en el 16,4% se ha atribuido responsabilidad efectiva a alguien. La impunidad relativa es, entonces, del 83,6%.

Pero condenar a cualquiera no satisface los derechos de las víctimas. La misma SU-546 advirtió que, incluso cuando las investigaciones llegan a condena, la acción estatal se concentra casi exclusivamente en los ejecutores materiales y deja de lado otras responsabilidades determinantes en el plan criminal que termina en las agresiones a personas defensoras. Esa es la impunidad real. Es la más difícil de medir, precisamente porque la Fiscalía no ofrece información precisa al respecto, y es la que más importa para el desmantelamiento.

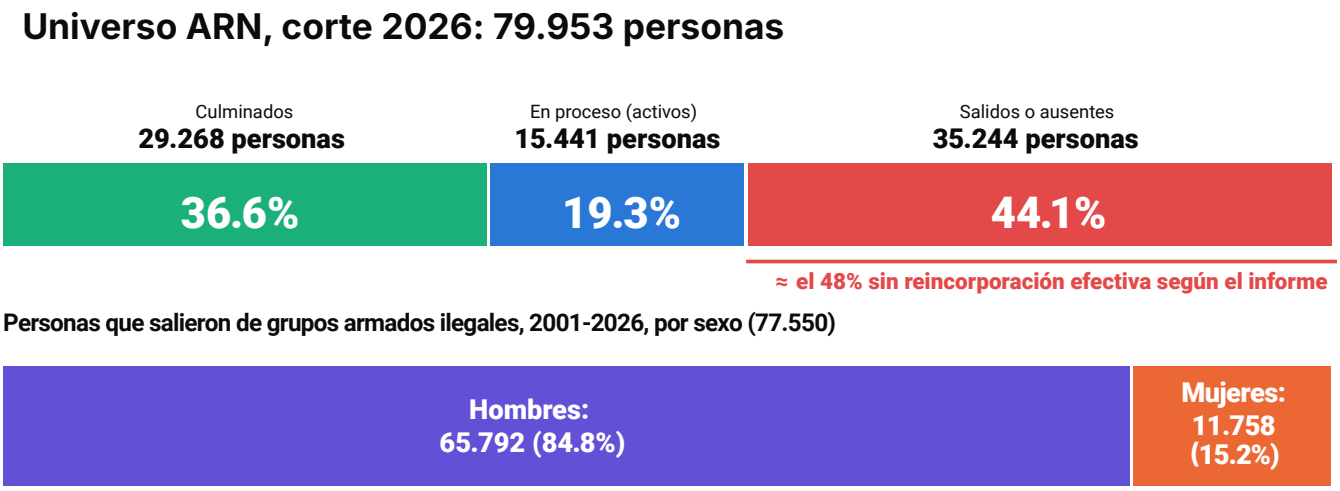
3.4. Aumento en el acceso y permanencia en programas de reinserción y reincorporación, en particular de mujeres

Reducir el componente armado de los grupos sin apostarle a las muertes en combate, ni a capturas de integrantes rasos que no tienen ningún impacto en el desmantelamiento, exige incentivar mejor la desmovilización individual y voluntaria. Hoy ese camino tiene fugas graves. Según cifras de los distintos programas de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), al menos el 48% de quienes han accedido a ellos no ha reportado una reincorporación efectiva ni ha culminado su proceso formal de reincorporación o reinserción. Esa falencia facilita la reincidencia de quienes se desmovilizan de manera individual.

Para las mujeres, las dificultades se agravan. A la violencia basada en género que enfrentan dentro de sus procesos se suma la sobrecarga de tareas de cuidado que suelen asumir, lo que limita su participación plena en los programas de fortalecimiento de capacidades. Una reincorporación efectiva es una garantía de seguridad en sí misma y, además, una garantía de no repetición para las víctimas, porque evita que las estructuras resurjan. Esa ha sido una de las grandes fallas de los procesos de paz en Colombia.

Estado de los procesos de reinserción y reincorporación de la ARN

Culminados, activos y sin reincorporación efectiva, con la composición por sexo



Nota: El informe estima que al menos el 48% no ha culminado ni reporta una reincorporación efectiva; con el universo ARN 2026 (79.953 personas), los salidos o ausentes son el 44,1% y los no culminados (salidos +activos) el 63,4%. La ARN no publica en estas fuentes el estado del proceso desagregado por sexo; el sexo se muestra para el total de personas que salieron de grupos armados (2001-2026).

Elaboración propia con datos de Agencia para la Reincorporación y la Normalización- ARN (corte 2026, vía Minuto60, sep. 2026); informe CAJAR (2026) para el 48%.

3.5. Aumento en el acceso y permanencia en programas de prevención del reclutamiento forzado de NNAJ

Las estructuras armadas se nutren, en gran medida, de la vinculación ilícita de niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Son su base y, por regla general, quienes ejecutan materialmente las agresiones contra la vida y la integridad de las personas defensoras y de los firmantes de paz. En las regiones priorizadas, donde la presencia y el control de las organizaciones los hace especialmente vulnerables, hace falta una atención especial que garantice los derechos de la niñez y la juventud. Medir el acceso y la permanencia en los programas de prevención del reclutamiento es, por eso, medir también la capacidad de las estructuras para reponerse.

3.6. Aumento en los niveles de inversión social participativa

El Estado también debe aumentar de manera significativa la inversión en educación, salud, vivienda y agricultura, entre otros sectores, en las regiones priorizadas, para construir o mejorar la infraestructura que amplía el acceso a bienes y servicios básicos y su calidad. Pero no basta con más recursos. Las poblaciones deben participar activamente en la planeación de esos presupuestos, porque eso mejora la confianza en las instituciones y asegura que el dinero se invierta donde más rinde en términos de derechos fundamentales.

3.7. Aumento en los niveles de adecuación del sector seguridad a estándares internacionales

Por último, es indispensable un seguimiento permanente a las iniciativas de transformación institucional de la Fuerza Pública, orientadas a modernizar las entidades y a cumplir órdenes internacionales. Los estándares fijados por distintos organismos, en especial las órdenes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos al Estado colombiano para garantizar la no repetición de graves violaciones, son perentorios y específicos: van desde la inteligencia hasta la participación de particulares en tareas de seguridad. Deben ser, por eso, criterios centrales para valorar el diseño y el funcionamiento del sector seguridad, si de verdad se quiere desestructurar la dimensión política e institucional de las organizaciones paramilitares.

Los dos capítulos que siguen muestran cuánto pesan hoy esas materias. La herencia paramilitar sigue viva en los territorios, y el nuevo enfoque de seguridad vuelve a poner a civiles en la primera línea, mientras los archivos de inteligencia siguen sin depurarse.



Capítulo 4.

¿Cómo podemos entender el paramilitarismo a la luz de la actual conflictividad armada?

Entender y analizar el fenómeno paramilitar en Colombia durante los últimos 20 años nos lleva a un inicio en el que se parte de una obviedad: estas estructuras no son, ni por capacidad humana, motivación o modo de operar, nada parecido a las extintas AUC. Investigadores como Luis Fernando Trejos y Reynell Badillo (2025) son algunos de los tantos que se han encargado de dejar esto claro y desagregado.

Las AUC tuvieron un epílogo lento y cuestionable[14] entre 2004 y 2006., Por más de que tenían mandos descentralizados -locales y regionales- las estructuras regionales obedecían a cadenas de mando que los formaba como una sola estructura compacta. En ambos casos esto se volatizó en las transiciones hacia la paz; cuestión que en las teorías de Desarme, Desmovilización y Reintegración (o reincorporación) (DDR) es algo casi ineludible y orgánico: el surgimiento de disidentes y desertores.

Los viejos grupos armados paraestatales como los originados en el Magdalena Medio por Ramón Isaza y sus sucesores, o sus pares que se dispersaron especialmente por el noroccidente colombiano (Antioquia y Córdoba – con la alta recordación de las ACCU – Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá) desde los años 70 hasta inicios de la década de los 2000, ya eran cuestión del pasado para darle paso a grupos con accionares también feroces, pero con dinámicas de fondo tangencialmente disímiles.

Así nacieron las estatalmente denominadas Bandas criminales o 'Bacrim', de la herencia de los mandos medios y otros exintegrantes de las AUC que le siguieron apostando a una vida dentro de algún grupo armado nostálgico de los paramilitares. Este fenómeno, contrario a ser efímero, tiene vigencia hasta estos días, incluso, teniendo periodos con grupos portadores de pie de fuerza equivalente a guerrillas como el ELN hace 15 años (CNMH, 2018). Para 2013, se estimaba que en el país había más de treinta Bacrim, agrupando entre 4.000 y 10.000 hombres y mujeres (Bargent, 2013; HRW, 2010).

4.1. El mapa paramilitar previo al Acuerdo de Paz

Para que hoy en Colombia se vea una clara predominancia del Clan del Golfo, y de forma más atomizada y local de las Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada (ACSN), es menester remontarse a días de las luchas a sangre y fuego de Los Rastrojos[15], La Inmaculada, los Nevados, el Bloque Resistencia Tayrona[16], los Rastrojos, los Giraldo, los Urabeños, La Constru[17]; o la más grande disiden-

14 Falsas desmovilizaciones de pie de fuerza de las AUC, surgidas del Acuerdo de Santa Fe de Ralito, en 2003. Un acuerdo fijado entre el Gobierno Uribe Vélez y los paramilitares. Hecho que antecedió otra falsa desmovilización: Cacica la Gaitana. Hecho que tuvo como acusado y posteriormente fugitivo al entonces comisionado de Paz, Luis Carlos Restrepo.

15 Residuos del Cartel del Norte del Valle y las AUC

16 Convertido en Frente Cacique Arhuaco en 2007

17 Herederos de las AUC en el Alto Putumayo

cia del vigente Clan del Golfo, Los Caparros[18]; entre varios más.

Justamente, en esa desproporcional defensa de la propiedad fue que los paramilitares, sea cual sea su origen, no han dejado de aceitar una máquina criminal de torturas, persecuciones y asesinatos en función del poder subregional. La práctica del despojo puede ser sin duda el hilo conductor mediante el cual este tipo de estructuras cooptan espacios locales, amenazan y vulneran selectivamente a personas que son incómodas para sus objetivos y mantienen vigencia.

Gutiérrez Sanín y Vargas Reina (2016) resumen esto como una "violencia oportunista". En concreto, mencionan un modelo de violencia que inició a comienzos de milenio, pero que puede ser perfectamente trasladado a estos días. Muchas unidades paramilitares administraban el territorio de una manera que el líder paramilitar Doble Cero calificó como "feudal". Los jefes de la unidad cedían territorios a subalternos, quienes tenían el control real y se encargaban de las operaciones del día a día. (Gutiérrez & Reina; 2016, p. 36).

En temporalidad previa al Acuerdo de Paz de 2016, hubo una particularidad relevante que conecta con lo anterior: la constante mimetización de prácticas que hacían las extintas FARC en distintas zonas del país.

El medio investigativo Verdad Abierta evidenció este fenómeno a partir de un testimonio, posteriormente juramentado ante la justicia, de Arnolfo Santamaría, alias 'Pipa'[19], quien fue parte del antiguo Bloque Sur Putumayo de las AUC y cuyos testimonios fueron utilizados años después para consolidar información documental del Informe Final de la Comisión de la Verdad. En el relato del exparamilitar, se confesó que en tiempos de la "Seguridad Democrática"[20] su estructura planeó y ejecutó la incursión a Guadualito:

> Que se realizó entre el 17 y el 19 de agosto del 2004 con la participación de 220 paramilitares, 20 hombres del bloque se disfrazaron como guerrilleros para engañar y asesinar a los campesinos y no alertar al 'enemigo', estrategia que según 'Pipa' era utilizada en acciones paramilitares en el sur del Putumayo[21]

En simultáneo, de acuerdo con reportes dinámicos del Mecanismo no Judicial de la Contribución a la Verdad del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), documentados por la Fundación Ideas para la Paz (FIP), las lógicas locales ya estaban tan apropiadas por las estructuras paramilitares -tanto para sus alianzas como para sus confrontaciones- que los proyectos no permitían "outsiders regionales", término acuñado por Lerber Dimas.

18 Referenciados también como "Caparrapos" o Frente Virgilio Peralta Arenas

19 Asesinado en diciembre de 2004

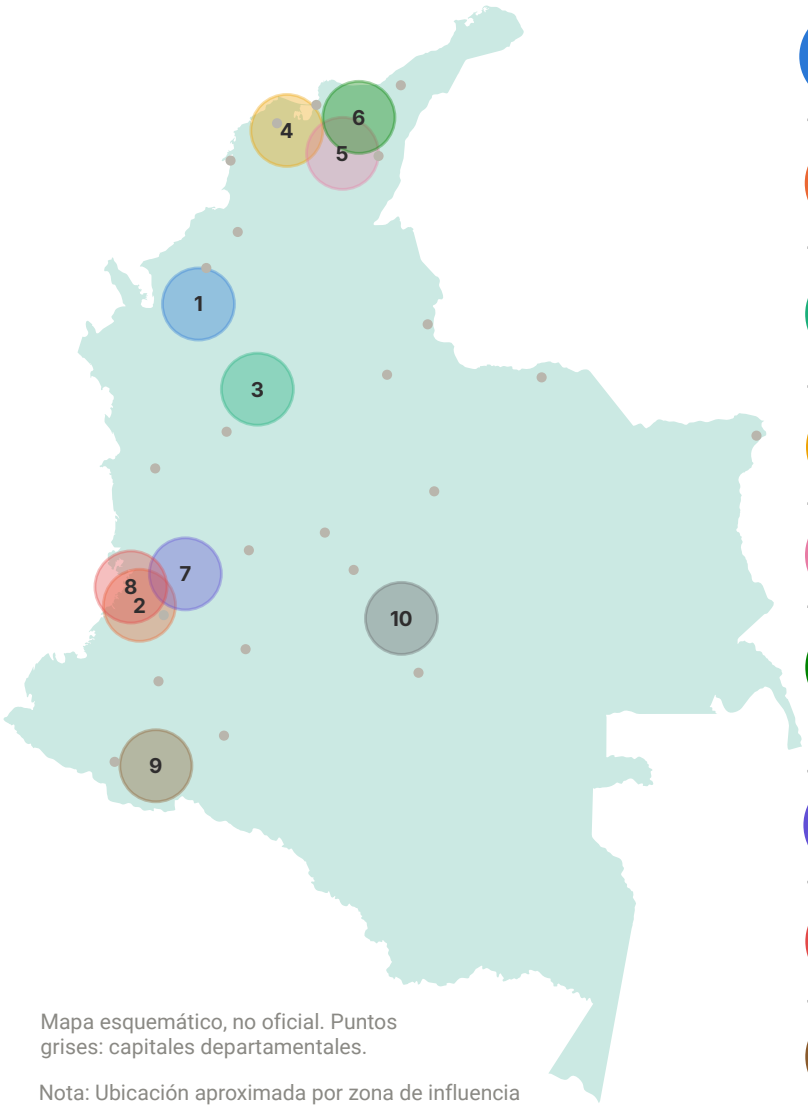
20 Gobierno Uribe Vélez

21 Verdad Abierta. 2012. "Nos disfrazábamos de guerrilleros para masacrar": alias 'Pipa'

Sobre esto, la FIP evidenció este tipo de conductas en un ejemplo que acerca a las visiones de afuera hacia adentro de estos grupos entre 2009 a 2015: “En 2010, el sector de la Oficina Caribe que se alió con el Clan del Golfo se propuso sacar del territorio a ‘Los Paisas’. Este acuerdo se mantuvo hasta 2012, cuando la Oficina Caribe cuestionó el control de la zona al Clan del Golfo, su reclamo principal fue la entrada de personal que no era de la región a cargos importantes dentro de la organización” (p.10).

Estructuras paramilitares y sucesoras, 2007-2016

Zonas de influencia de las principales estructuras herederas de las AUC antes del Acuerdo de Paz



Mapa esquemático, no oficial. Puntos grises: capitales departamentales.

Nota: Ubicación aproximada por zona de influencia principal, no por control territorial exacto; varias estructuras operaron en más regiones que las señaladas.

Elaboración propia con datos de Human Rights Watch (2010, 2014); CNMH (2018); Bargent (2013); FIP; Verdad Abierta (2012); informe CAJAR (2026).

1 — Los Urabeños / Clan del Golfo
Antioquia (Urabá, Bajo Cauca), Córdoba, Chocó, Sucre. Herederos de mandos medios AUC; base del actual EGC

2 — Los Rastrojos
Valle del Cauca, Cauca, Nariño, Norte de Santander. Residuos del Cartel del Norte del Valle y AUC

3 — Los Paisas
Antioquia, Córdoba, Magdalena. Expulsados por la alianza Oficina Caribe-Clan del Golfo (2010-2012)

4 — Oficina Caribe
Atlántico, Magdalena. Alianza con el Clan del Golfo 2010-2012

5 — Los Nevados
Magdalena, Cesar, La Guajira. Sierra Nevada de Santa Marta

6 — Los Giraldo / Bloque Resistencia Tayrona
Sierra Nevada (Magdalena, La Guajira). Frente Cacique Arhuaco desde 2007; antecedente de las ACSN

7 — La Inmaculada
Valle del Cauca (Tuluá)

8 — La Empresa
Valle del Cauca (Buenaventura). 'Casas de pique' documentadas por HRW (2014)

9 — La Constru
Alto Putumayo. Herederos de las AUC

10 — ERPAC
Meta, Guaviare, Vichada. Documentado por HRW (2010)

Más de 30 Bacrim con 4.000 a 10.000 integrantes (2013) (Bargent, 2013; HRW, 2010)

Con los años, las guerras por tenencia de poder local y regional se transformaron en fenómenos parapolíticos para ganar legitimidad vía electoral y consolidar proyectos que en el papel eran fáciles de maquillar ante la opinión pública[22], pero que vía justicia ordinaria y transicional se fueron develando.

Durante esos años se maquinaron formas de ganar influencia, de hacer alianzas transnacionales que perduraran en el tiempo para sentar bases de criminalidad robustas. Y paralelamente, pactos tácitos de lealtad que, para terror de sus víctimas, y tantas poblaciones, con defensoras y defensores perseguidos y asesinados.

Alianzas que llevaron a personajes como Elkin Casarrubia, testigo en la JEP para revelar hechos de complicidad entre Ejército y paramilitares, a volver a las armas para ayudar a controlar zonas del Clan del Golfo en la cuna paramilitar de los setenta: Puerto Nare, Puerto Berrío, Puerto Boyacá y Puerto Triunfo (todo, Magdalena Medio).

Los paramilitares previos al proceso de La Habana llegaron debilitados a la entrega de armas de uno de sus némesis en los campos de guerra. Situación que, a pesar de no ser consecuencia del Acuerdo, se revirtió cuando el belicismo recobró fuerza y sentido criminal a partir del mandato de Iván Duque Márquez.

4.2. Tapar los huecos de las FARC

La paz con las FARC se firmó el 24 de noviembre de 2016 y no pasó mucho tiempo en el que el país cambió la pregunta del "¿y ahora qué?" a la "¿ahora cuántos son?".

La respuesta llegó rápido. El Clan del Golfo nunca hizo parte de lo pactado en La Habana, y tampoco hubo por otra vía un desmonte de sus estructuras. Hubo, eso sí, acercamientos en el último tramo del gobierno Santos para un sometimiento colectivo a la justicia, en los que uno de los gestos que se les pedía era justamente la no expansión hacia antiguas zonas de las FARC (Arias et al., 2026, p. 26). Por supuesto, eso nunca sucedió[23].

La Comisión de la Verdad, dentro de su capítulo territorial sobre la subregión del Bajo Cauca antioqueño y el sur de Córdoba, documentó cómo desde 2016 las entonces estructuras desagregadas del Clan del Golfo consolidaron "un amplio dominio territorial" y cómo la violencia de 2018 en municipios como Tarazá y Cáceres estuvo atada a la disputa "en los territorios que dejaron las FARC-EP" (CEV, 2022, pp. 7-10). A eso se sumó una nueva fractura interna: en 2017 el Bloque Virgilio Peralta Arenas rompió con la organización y dio origen a Los Caparros, con quienes se desató lo que la misma Comisión llamó "una guerra sin cuartel" (p. 28).

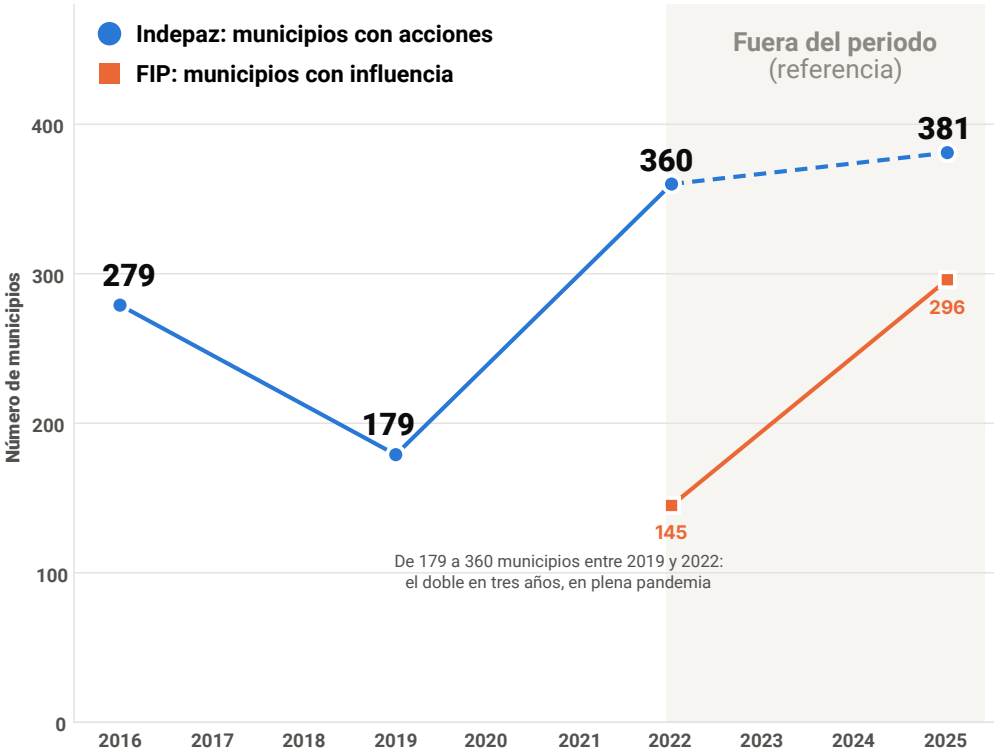
Las cifras dan cuenta de un fenómeno que -lejos de ceder- se ensanchó. Indepaz registró acciones del Clan del Golfo en 279 municipios en 2016 y, aunque hubo un descenso hasta 179 en 2019, la curva volvió a subir hasta llegar a 381 municipios de 23 departamentos en 2025 (Indepaz, 2026a, p. 14). La FIP, con una metodología distinta, habla de un salto de 145 a 296 municipios con influencia entre 2022 y 2025, y de cerca de 9.840 integrantes: 3.328 en armas y 6.512 en redes de apoyo (Arias et al., 2026, pp. 9-10).

22 Parte de la multicausalidad de la reelección presidencial de 2006

23 Ley 1908 de 2018

Estructuras paramilitares, 2016-2022: la expansión del Clan del Golfo

Municipios con acciones del Clan del Golfo según Indepaz; 2025 y la medición de la FIP como referencia



Hitos del periodo

2017 Ruptura del Bloque Virgilio Peralta Arenas: nacen Los Caparros

2018 Llegada del Clan del Golfo a Yondó y Barrancabermeja

2020 Pandemia: control poblacional armado en 11 de 32 departamentos (HRW)

2022 Paro armado tras extradición de 'Otoniel': 73 municipios de 10 departamentos

Nota: Indepaz y la FIP usan metodologías distintas (acciones registradas frente a influencia) , por eso sus cifras no se suman ni se comparan entre sí. Indepaz no reporta en estas fuentes los años intermedios.

Elaboración propia con datos de Indepaz (2026a, p. 14); Arias et al.- FIP (2026, pp. 9-10); CEV(2022); HRW (2020); El País (2022).

4.3. Pandemia y Duque: dos factores para el alza de la violencia paramilitar

El gobierno de Iván Duque Márquez (2018-2022) llegó con la bandera de la "Paz con Legalidad". Una expresión que apenas en su nombre es un guiño al sometimiento punitivo y a un bajo alcance de paces conseguidas por la vía de la negociación.

Una de sus primeras apuestas en seguridad fue revivir las redes de cooperantes como las de los años de la "Seguridad Democrática", esta vez bajo el nombre de redes de participación cívica. Ciudadanos que suministran información a la Fuerza Pública y que, según cifras de Presidencia, ya sumaban unos 40.000 en Medellín y 13.000 en Barranquilla al cierre de 2018[24]. El antecedente pesaba y aturdía a la opinión pública: un cable de la embajada de Estados Unidos de 2007, filtrado por *WikiLeaks*, ya había advertido que exparamilitares de rango medio terminaron haciendo parte de esas mismas redes en su primera versión.

24 El Espectador. 2019. "¿Qué son las redes de participación cívica de las que habló el presidente Duque?"

Luego, llegó la pandemia al país durante el primer trimestre de 2020. Con Colombia confinada y la atención institucional puesta en lo sanitario, los grupos armados, especialmente de corte paramilitar, encontraron en las cuarentenas una excusa más para el control poblacional. Human Rights Watch documentó que en 11 de los 32 departamentos hubo grupos que impusieron sus propias medidas contra el COVID-19, y en Córdoba miembros del Clan del Golfo retuvieron por varias horas a un conductor de bus al que acusaban de violar la cuarentena, para luego sacarlo de la zona (HRW, 2020). El confinamiento, impuesto a punta de amenaza, terminó siendo otra forma desafiante de demostrar quién mandaba en el territorio.

En agosto de 2020, tras una seguidilla de matanzas entre las que estuvo la de ocho jóvenes en Samaniego (Nariño), el presidente pidió hablar del "nombre preciso: 'homicidios colectivos'" en lugar de masacres[25]. El cambio de palabra no cambió la tendencia. Entre 2019 y 2022 la presencia de los 'paras' del Clan del Golfo pasó de 179 a 360 municipios, el doble en apenas tres años y buena parte de ellos en plena crisis sanitaria (Indepaz, 2026, p. 14).

El estallido social de 2021 dejó otra señal, esta vez en lo urbano. Amnistía Internacional documentó en Cali "actos de paramilitarismo urbano cometidos por civiles armados" que atacaron a manifestantes con la aquiescencia y tolerancia de la Policía, como ocurrió con la Minga Indígena el 9 de mayo de ese año, cuando 11 indígenas resultaron heridos (Amnistía Internacional, 2021).

El cierre del cuatrienio fue la prueba de fuerza del Clan del Golfo. En mayo de 2022, tras la extradición de Dairo Antonio Úsuga, alias 'Otoniel'[26], la organización decretó un paro armado que, según Indepaz, afectó al menos 73 municipios de 10 departamentos[27]. Un grupo capaz de paralizar regiones enteras con panfletos difícilmente podía leerse como una estructura en declive. Seguía atomizando poblaciones, generando formas de ejecutar crímenes y de expandirse territorialmente y en términos de capacidad armada constante.

4.4. Verdades incómodas y rastros de los nuevos 'paras' dentro de la Paz Total: Predominancia de Clan del Golfo y ACSN

Con Gustavo Petro Urrego (2022-2026), la llegada del progresismo al poder Ejecutivo y un cambio diametral a los dictámenes de los anteriores gobiernos en materia de paz y seguridad, la apuesta cambió de orilla. La Paz Total abrió de forma ambiciosa la puerta a conversaciones con grupos armados de distinta naturaleza y, particularmente, al Clan del Golfo lo ubicó en un "espacio de conversación sociojurídica", no en una mesa política. Es decir, se le reconoció como estructura ar-

25 El Colombiano. 2020. "Duque afirma que en Colombia no hay masacres sino homicidios colectivos"

26 Máximo comandante del EGC, capturado en octubre de 2021

27 El País. 2022. "Paro armado ha afectado 73 municipios de 10 departamentos del país, denunció Indepaz"

mada organizada de crimen de alto impacto, pero no como actor con un proyecto político. El grupo, en cambio, siguió insistiendo en lo contrario: presentarse como un ejército "antiestatal" y una supuesta "resistencia civil armada" (Arias et al., 2026, p. 14).

Las conversaciones se trasladaron a Doha (Catar) en septiembre de 2025 y en diciembre se anunciaron Zonas de Ubicación Temporal para una salida colectiva hacia la justicia. Días después, el 16 de diciembre, Estados Unidos designó al Clan del Golfo como "Organización Terrorista Extranjera"[28]. En febrero de 2026, el grupo armado suspendió de manera provisional su papel en los diálogos exploratorios, luego de que el Gobierno Nacional se comprometiera ante los Estados Unidos a intensificar las operaciones contra su máximo jefe, alias 'Chiquito Malo'. La zona prevista en Tierralta, Córdoba, terminó aplazada en junio, antes de la segunda vuelta presidencial[29].

En la Sierra Nevada de Santa Marta, con panorama más local como lo explicado en apartados anteriores, pero no menos férreo, las apuestas de paz se convirtieron en un reto más esquivo. Con las ACSN ni siquiera se llegó a instalar una mesa. La FIP calcula que el grupo tendría más de 590 integrantes (cotejado a partir de registros de Fuerza Pública y entre 800 y 1.000 según otras fuentes cruzadas), con cerca del 95% de ellos nacidos en la misma Sierra (Arias, López y Tobo, 2026, pp. 14-16).

Zonas en las que la Paz Total negoció con estructuras paramilitares

Municipios con acciones del Clan del Golfo según Indepaz; 2025 y la medición de la FIP como referencia



Clan del Golfo (EGC) · Tierralta, Córdoba
Zona de Ubicación Temporal prevista
400 integrantes iban a concentrarse; aplazada en jun. 2026, nunca se instaló

Clan del Golfo (EGC) · Doha, Catar (mesa)
Espacio de conversación sociojurídica
Sep. 2025 traslado a Doha; feb. 2026 suspensión; Res. 390 (9 sep. 2026) revoca delegados

ACSN · Sierra Nevada de Santa Marta
Sin mesa instalada
>590 integrantes (800-1.000 según otras fuentes); 95% nacidos en la Sierra; extorsión >$10.000 millones/año en la plaza de mercado de Santa Marta

Comandos de Frontera · Valle del Guamuez, Putumayo
Zona de Ubicación Temporal (piloto)
Un centenar de integrantes en limbo jurídico tras el cambio de gobierno

Dimensión del Clan del Golfo

9.840 **Integrantes (FIP, 2026)**
3.328 en armas · 6.512 en redes de apoyo

381 **Municipios con acciones (Indepaz, 2025)**
en 23 departamentos

509 **Municipios con presencia (Defensoría, 2026)**
frente a 372 de disidencias y 260 del ELN

Nota: Los Comandos de Frontera se incluyen como otra estructura con Zona de Ubicación Temporal; el informe no los clasifica como paramilitares. Departamentos resaltados: operación del Clan del Golfo en el primer semestre de 2025 según la MAPP/OEA.

Elaboración propia con datos de Arias et al. - FIP (2026); Arias, López y Tobo – FIP (2026); Indepaz (2026a); MAPP/OEA (2025); Noticias Caracol (2026); Colombia.com (2026); Defensoría del Pueblo (vía Infobae, 2026).

28 Publimetro. 2025. "Estados Unidos declara al Clan del Golfo como organización terrorista extranjera y la incluye en la Lista Clinton"

29 Noticias Caracol. 2026. "¿Por qué se suspendió zona de ubicación temporal en la que iban a estar miembros del Clan del Golfo?"

Dicho arraigo, equiparable con el de los Urabeños o los antiguos pistoleros de la familia Isaza en Puerto Boyacá, les ha permitido una administración paralela de justicia y seguridad: normas de conducta, restricciones a la movilidad, castigos que van desde trabajos forzados hasta "tratos crueles y denigrantes", y Juntas de Acción Comunal usadas como canal para dar órdenes (p. 17). Sus 'serenos', figura de vigilancia barrial, censan los comercios para cobrar la extorsión, que solo en la plaza de mercado de Santa Marta superaría los 10.000 millones de pesos al año (p. 18).

En ese mismo frente, el Clan del Golfo no se ha quedado atrás. Sus llamados 'puntos' o 'campaneros' se lograron encargar de hacer cumplir toques de queda y paros armados (Arias et al., 2026, p. 13), e Indepaz ha dado muestras de mujeres capturadas por actuar como 'inspectoras' o 'corregidoras' que sancionaban a quienes no tenían cómo pagar la extorsión (Indepaz, 2026, pp. 29-30). Vigilancia, patrullaje y castigo, tareas que en el papel le corresponden al Estado, quedan en la práctica en manos de quien porta las armas en la vereda; en este caso, de forma predominante, a los paramilitares. Sobre esto ha habido ejemplos emblemáticos.

En abril de 2026, el fotoperiodista colombiano Federico Ríos publicó en el diario *The New York Times- TNYT* una investigación sobre La Mandinga, una mina de oro sin licencia en el Bajo Cauca antioqueño, entre Caucasia y Cáceres, cuya explotación se extendió hasta terrenos del Batallón de Infantería No. 31 'Rifles'. El comandante de la unidad negó, en un primer momento, la presencia de la mina, hasta que Ríos le propuso recorrer a pie el lugar. Con una sorpresa inmediata: encontraron las máquinas dentro.

"Se nos metieron", alcanzó a decir el coronel[30], como cita el reportero en TNYT. El Ejército reconoció después entre 2.000 y 2.500 mineros en la zona, en una explotación que llevaba cerca de cuatro años[31].

Y de hecho, esta paradoja con procedimientos y formas de actuar premeditadas van más allá. El predio, de unas 2.000 hectáreas, perteneció a Carlos Mario Jiménez, alias 'Macaco', como lo cuenta un reportaje del diario El Espectador[32] y en febrero de 2020 una providencia judicial ordenó trasladarlo al Fondo para la Reparación de las Víctimas[33]. Es decir, una tierra que debía reparar a las víctimas de las AUC terminó produciendo oro para sus herederos. El Clan del Golfo, al estilo de los militares de la unidad en La Mandinga, negó ser dueño de los entables, pero admitió cobrar "un impuesto" a la actividad para, según su comunicado, garantizar seguridad a las comunidades[34]; uno de los mineros citados en la investigación habló de 400 dólares men-

30 La FM. 2026. "Periodista del NYT da detalles de la minería ilegal en Caucasia: 'Le dije al coronel que fuéramos caminando y encontramos la mina dentro del batallón'"

31 El Colombiano. 2026. "Por cuatro años explotaron oro ilegal en las narices del Ejército en el Bajo Cauca antioqueño"

32 Excomandante del Bloque Central Bolívar de las AUC, extraditado a Estados Unidos en 2008

33 El Tiempo. 2026. "Unidad para las Víctimas: la entidad que terminó respondiendo por 'La Mandinga', la mina controlada por el Clan del Golfo en las narices del Ejército"

34 El Tiempo. 2026. "El insólito pronunciamiento del 'clan del Golfo' tras revelación de operación minera ilegal masiva en terreno de una base militar en Antioquia"

suales por cada grupo de cinco[35]. La Agencia Nacional de Minería, por su parte, aseguró que desde octubre de 2025 le había pedido a la Alcaldía de Cáceres actuar contra la ocupación ilegal del área[36]. Al final un englobe de despojo, renta y vecindad con la Fuerza Pública: el mismo hilo conductor que se describió al comienzo de este capítulo, pero ahora pintado de oro.

La Mandinga no sólo es para la historia de análisis paramilitar una idea de seguridad privada que encontró eco en sectores de la opinión pública. Fue una caja de pandora que develó más sucesos a la luz de muchos, que incomodaron a varios más y que evidenciarlos fue motivo de riesgo para defensores como los que describiremos más adelante.

En febrero de 2024, el ganadero y exmiembro negociador con el ELN durante la Paz Total, José Félix Lafaurie, anunció los frentes solidarios de seguridad ganadera, que para finales de ese año ya eran más de 130 en 25 regiones, según su propio gremio. Aunque Fedegán insistió en que no se trataba de armar civiles, varios sectores recordaron a las Convivir de los años noventa (por ese entonces legalizadas), de las que Salvatore Mancuso dijo ante la JEP que fueron "el instrumento perfecto para la multiplicación de las autodefensas"[37].

El 7 de agosto de 2026 la Paz Total llegó a su fin con la posesión Abelardo de la Espriella Otero, quien fue uno de los voceros más importantes en favor de la paz de Ralito, en 2005, y sucesivamente, representante judicial de varios jefes paramilitares. El 9 de septiembre su gobierno revocó, mediante la Resolución 390, a los delegados en el espacio sociojurídico con el Clan del Golfo[38] y desde la Casa de Nariño el grupo pasó a ser nombrado como "narcoterrorista" ,con implicaciones que van más allá de lo semántico.

La Ley 2640 de 2026, por la cual se establece la "Política estatal de orden público", y que incluye un marco jurídico para el sometimiento a la justicia y el desmantelamiento de organizaciones criminales, le da al presidente la facultad de calificar estructuras como "terroristas", pese a que la Corte Suprema de Justicia advirtió que un registro así no reemplaza la prueba del delito[39]. Meter al Clan del Golfo, a las ACSN, a las disidencias y al ELN en la misma bolsa del terrorismo borra las diferencias de origen, de relación con el Estado y con los territorios que explican, precisamente, por qué el paramilitarismo sigue vigente. Y más en un Gobierno como el actual que busca atropellar derechos humanos desde lo simbólico, lo práctico y procedimental. Desde el fervor de querer armar civiles y de ahí en adelante todo lo que sea bienvenido en clave de ello.

Por su parte, este nuevo marco legal adolece de profundos vacíos en materia de garantía efectiva de los derechos de las víctimas. A la par de incluir en una sola categoría difusa diversos tipos de responsabilidades penales,

35 El Espectador. 2026. "Mina ilegal de oro del Clan del Golfo cerca de base militar en Antioquia se discutiría en mesa de paz con gobierno Petro"

36 Ministerio de Minas y Energía. 2026. "ANM aclara que actividades ilícitas en La Mandinga habían sido alertadas desde 2025"

37 El Espectador. 2024. "José Félix Lafaurie criticó la paz total del presidente Petro y defendió frentes de seguridad"

38 Colombia.com. 2026. "Se acabó el diálogo: gobierno de De la Espriella revoca delegaciones con ELN y Clan del Golfo"

39 Infobae. 2026. "El Consejo de Política Criminal avaló la ley de sometimiento de De la Espriella, pese a reparos de la Corte Suprema"

prevé un amplio conjunto de beneficios penales especiales que pueden ser simultáneos y traducirse en impunidad práctica para aquellos responsables de graves crímenes como genocidio, homicidio agravado, tortura, desaparición forzada, violencias sexuales, entre otras violaciones a los derechos humanos que deben ser investigadas y sancionadas de manera seria y real, mientras que aquellos definidos como "colaboradores" pueden tener beneficios de suspensión de la pena cuando se trate de delitos como lavado de activos o testaferrato, y son precisamente aquellas responsabilidades las que históricamente han sido encubiertas y legalizadas, para así garantizar la reproducción de la violencia paramilitar de manera persistente.

4.5. Persistencia de la sevicia y riesgos para defensores y defensoras de DD.HH.

Si algo no ha cambiado entre las viejas AUC y sus herederos es la crueldad como mensaje. En 2014, Human Rights Watch documentó en Buenaventura las llamadas 'casas de pique': lugares donde Los Urabeños y La Empresa[40], señalados como grupos sucesores de los paramilitares, desmembraban a sus víctimas, "algunas veces mientras aún están con vida", y luego arrojaban los restos al mar (HRW, 2014). Ha pasado más de una década y los repertorios siguen intactos. Han persistido las desapariciones forzadas, los confinamientos y hasta una "limpieza social", anunciada en 2025 en un comunicado atribuido al Clan del Golfo tras una seguidilla de asesinatos de jóvenes en Tolú y Coveñas (Sucre)[41].

Las masacres ofrecen otra medida. Indepaz contó 78 en 2025, con 256 víctimas (Indepaz, 2026); al 1 de octubre de 2026 ya iban 95, más que en todo el año anterior[42]. No todas pueden atribuirse a estructuras paramilitares. Pero en sitios como Magangué (Bolívar), la Defensoría del Pueblo emitió la Alerta Temprana 024 de 2026 por la expansión del Clan del Golfo: 23 homicidios en los primeros siete meses del año y juntas de acción comunal usadas para cobrar extorsiones[43].

Para quienes defienden los derechos humanos, el riesgo es aún más concreto y sistemático. Basta con uno de esos datos que se repiten año tras año: en 2025, el Programa Somos Defensores contabilizó 874 agresiones y 165 asesinatos de personas defensoras, un 5% más que el año anterior. A los paramilitares les atribuyó una presunta participación en el 16% de estas acciones, aunque el 41% de las agresiones no tienen un autor identificado, lo cual da cuenta de otro patrón de agresión: la impunidad selectiva (Somos Defensores, 2026). En zonas de dominio paramilitar, ese vacío dice muchísimo. Indepaz, por su parte, registró 187 líderes y lideresas asesinados ese mismo año (Indepaz, 2026).

Las cifras oficiales no cuentan una historia distinta. Lo que cambia es la narrativa, una que

40 Estructura de la que se desprendieron las facciones de Shottas y Espartanos

41 Infobae. 2025. "Mientras avanzan diálogos con el gobierno Petro, denuncian que el Clan del Golfo estaría impulsando una 'limpieza social' en Sucre"

42 Cambio. 2026. "Masacre en Cartagena: asesinan a cuatro jóvenes que iban en una camioneta por la zona rural"

43 Asuntos Legales. 2026. "La Defensoría emitió una alerta temprana en Magangué por expansión del Clan del Golfo"

se ha disputado desde las organizaciones y desde el coraje de incontables comunidades, hastiadas de que los rezagos de la guerra sigan marcando sus vidas. En su primer informe sobre delitos contra personas defensoras, la Fiscalía General de la Nación reconoció 1.372 homicidios entre 2016 y 2024, el primer gran corte desde la firma del Acuerdo de La Habana. Solo en el 40% de los casos hubo imputación, y en menos del 20% se llegó a sentencia, en su gran mayoría contra autores materiales, mientras que los determinadores y beneficiarios últimos de estas graves conductas permanecen en la impunidad. Entre las estructuras identificadas, el Clan del Golfo aparece en 90 casos, por detrás de las disidencias de las FARC (Fiscalía General de la Nación, 2025). La propia fiscal general, Luz Adriana Camargo, lo resumió sin matices: "Colombia es el país más peligroso del mundo para defender los derechos humanos"[44].

Detrás de esos números hay nombres. En el Bajo Atrato chocoano, donde reclamar la tierra despojada para palma y ganadería ha costado décadas de violencia, paramilitares del Clan del Golfo asesinaron de 14 disparos a Hernán Bedoya, reclamante del territorio colectivo de Pedeguita y Mancilla, en diciembre de 2017. Dos semanas antes había caído Mario Castaño Bravo, líder reclamante de La Larga Tumaradó, asesinado en su propia finca (Amnistía Internacional, 2017). En esa misma subregión, la Fiscalía logró condenar a alias 'Chimu', cabecilla de la estructura Carlos Vásquez del entonces Clan del Golfo, por hechos ocurridos entre 2017 y 2020, entre ellos el asesinato del hijo de un reclamante de tierras y amenazas contra líderes indígenas y de consejos comunitarios del Curvaradó[45]. Es un mal que persiste en el Chocó, y de manera particular en la cuenca del río San Juan.

En la Sierra Nevada de Santa Marta, según advirtió la Defensoría del Pueblo, la disputa entre el Clan del Golfo y las ACSN dejó en medio a seis pueblos indígenas y a comunidades campesinas y negras[46]. Allí, en diciembre de 2025, el líder *wiwa* José Miguel Mojica Conchangui fue asesinado delante de su esposa y de sus hijos, en zona rural de Riohacha, un territorio que ambos grupos se disputan[47]. La estigmatización alcanza también a las organizaciones. En mayo de 2026, en plena conversación con el gobierno Petro, el Clan del Golfo señaló al Cinep y directamente a uno de sus directivos como "enemigo de la paz"; la Defensoría calificó esos mensajes como de "extrema gravedad"[48].

La tendencia no cede. Entre enero y abril de 2026, la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ) registró 53 homicidios de personas defensoras; en 36 de ellos no hay responsable identificado[49]. La impunidad se vuelve así

44 AP. 2025. "Más del 80% de los 1.300 asesinatos de defensores de DDHH en Colombia siguen sin sentencia"

45 Blu Radio. 2020. "Condenan a integrantes de Clan del Golfo por crímenes contra excombatientes y líderes"

46 Asuntos Legales. 2024. "Defensoría del Pueblo alerta por disputas entre grupos armados en la Sierra Nevada"

47 Noticias RCN. 2025. "Asesinan a líder indígena wiwa frente a su familia en zona rural de Riohacha, La Guajira"

48 El Espectador. 2026. "Clan del Golfo amenaza al Cinep: Defensoría, Gobierno y organizaciones rechazan señalamientos y alertan riesgos"

49 El Tiempo. 2026. "Abril fue el mes más violento para las personas defensoras de derechos humanos en lo corrido de 2026"

un hecho victimizante más, y uno que pocos han investigado.

A ese panorama se suman las decisiones del nuevo Gobierno, que bajo un enfoque de seguridad fuertemente militarista, pueden profundizar las violencias armadas. El 8 de septiembre de 2026, el gobierno De la Espriella expidió el Decreto 1368, que levantó la suspensión general de los permisos de porte de armas para civiles, bajo la justificación de que "no hay derecho a que los bandidos estén armados hasta los dientes y la gente decente no pueda defenderse"[50]. Según fuentes militares, ese mismo día colapsó por exceso de usuarios la página de Indumil, por donde se tramita la compra legal de armas[51]. Desde el Centro Democrático, entretanto, se celebraba que "el ciudadano de bien tiene derecho a la legítima defensa"[52].

En un país donde las Convivir le abrieron el camino a la expansión del terror incalculable de las AUC, flexibilizar aún más el porte de armas en manos de particulares con el discurso de la legítima defensa del ciudadano de bien es repetir una historia cuyo final ya se conoce. Y un gobierno que quiere aniquilar la memoria la usará no solo para regresar al pasado, sino para recordar que la guerra es un negocio del que se quieren alimentar y que pretenden dejar en herencia a generaciones cansadas de contar un muerto más.

50 El Tiempo. 2026. "Presidente Abelardo de la Espriella firmó decreto que levanta suspensión general de permisos para porte de armas de fuergo en Colombia". Disponible en: https://www.eltiempo.com/politica/abelardo-de-la-espriella/presidente-abelardo-de-la-espriella-firmo-decreto-que-levanta-suspension-general-de-permisos-para-porte-de-armas-de-fuego-en-colombia-3584457

51 Vanguardia. 2026. "Indumil colapsó tras el anuncio que habilita el porte legal de armas en Colombia"

52 El Universal. 2026. "Regreso del porte legal de armas divide opiniones en Colombia"



Capítulo 5.

Retorno a un viejo enfoque de seguridad

Colombia tiene una relación casi cíclica con la palabra seguridad. Cada tanto, y casi siempre después de un periodo en el que se intenta negociar con los grupos armados ilegales, regresa al centro del debate una idea que el país ya conoce de memoria: que el orden se recupera con más pie de fuerza, más cárcel, más ciudadanos vigilando a otros ciudadanos y menos preguntas sobre los métodos. De esa constatación parte este capítulo para leer el momento actual, el de un gobierno que llegó al poder el 7 de agosto de 2026 prometiendo "recuperar la autoridad legítima en el territorio nacional"[53].

No es una lectura hecha en el vacío ni a punta de especulación. Entre la "Seguridad Democrática" de Álvaro Uribe Vélez y la "Patria Milagro" de Abelardo de la Espriella Otero hubo un Acuerdo de Paz que intentó cambiar la pregunta de fondo. Ya no se trataba solo de cómo derrotar al enemigo armado (ese "enemigo interno" que tanta sangre y estigmas costó), sino de cómo desmontar las estructuras que hicieron posible el paramilitarismo. La herramienta diseñada para eso fue la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (en adelante, CNGS). Buena parte de lo que sigue tiene que ver con lo que esa instancia pudo hacer en manos de tres gobiernos distintos y, sobre todo, con lo que no pudo.

5.1. Del Estatuto a la Seguridad Democrática: el ciudadano como soldado

El enfoque que hoy se recicla viene de lejos. Con el Estatuto de Seguridad de Julio César Turbay Ayala[54], la lucha contra la subversión ya se había convertido en una licencia para detener arbitrariamente, cometer torturas y tratos inhumanos, juzgar civiles en tribunales militares y ampliar las facultades de la Fuerza Pública por fuera de sus facultades constitucionales. Dos décadas más tarde, al amparo del Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada de 1994, nacieron las Convivir: cooperativas de vigilancia financiadas por ganaderos que, según las describió en su momento Human Rights Watch, "mantienen una estrecha relación de trabajo con la policía y los comandantes del Ejército" y tienen una organización que "difiere muy poco de la de las unidades paramilitares organizadas por el ejército en los ochenta" (HRW, 1996).

Para 1996, el propio Gobierno reconocía más de cincuenta de estos grupos. Lo que siguió quedó documentado en el capítulo anterior: ante la JEP, Mancuso las llamó el instrumento perfecto para multiplicar las autodefensas.

La cuestionada política de "Seguridad Democrática" recogió esa herencia y la convirtió en instrumento de acción estatal. La red de cooperantes, los soldados campesinos y las recompensas como incentivo para producir

53 Infobae. 2026. "El nuevo ministro de Defensa reveló las primeras medidas de seguridad del Gobierno de Abelardo de la Espriella"

54 Decreto 1923 de 1978, expedido bajo Estado de sitio

resultados fueron los pilares de un modelo que medía el éxito en bajas. El saldo más oscuro de esa lógica tiene una cifra: según estableció la JEP, al menos 7.837 personas fueron asesinadas por agentes del Estado y presentadas como bajas en combate entre 1990 y 2016[55]. Al mismo tiempo, como se advirtió en el capítulo sobre paramilitarismo, un cable diplomático estadounidense de 2007 ya alertaba de que exparamilitares de rango medio habían terminado dentro de las redes de informantes.

El caso más conocido es el de Soacha, en Cundinamarca. En 2008, cinco jóvenes de ese municipio vecino de Bogotá (Diego Alberto Tamayo, Víctor Fernando Gómez, Jader Andrés Palacio, Julio César Mesa y Jhonatan Orlando Soto) fueron captados con engaños, llevados a Ocaña (Norte de Santander), asesinados y presentados como guerrilleros muertos en combate. En 2017, un juez condenó a 21 militares a penas de entre 37 y 52 años de prisión y declaró los hechos crimen de lesa humanidad[56]. Las madres de esos jóvenes siguen siendo hoy la voz más incómoda para cualquier gobierno que pretenda medir la seguridad en cantidad de cadáveres.

Ese enfoque tuvo, en últimas, un denominador común: la idea tan repetida del enemigo interno. En esa categoría cabían el guerrillero, pero también el campesino que vivía en zona controlada por guerrillas, el sindicalista o el defensor/a de derechos humanos que denunciaba. Y para enfrentar a ese enemigo, la respuesta pasó una y otra vez por involucrar a civiles en tareas de seguridad.

5.2. Los informes de evaluación: entre la omisión y la media marcha

Con Iván Duque en 2018, la CNGS quedó prácticamente en el olvido. En enero de 2019, cinco meses después de su posesión, El Espectador documentó que el presidente "ha debido convocarla ya cinco veces y no ha convocado ninguna". Franklin Castañeda, delegado de las plataformas de derechos humanos, lo resumía así: "nunca más hemos tenido contacto con gente del Gobierno"[57]. En lugar de la CNGS, el Gobierno impulsó su propio Plan de Acción Oportuna (PAO) para la protección de líderes y una Política de Defensa y Seguridad con Zonas Estratégicas de Intervención Integral, en la que el mismo Duque advertía que los ceses al fuego "no son compatibles con esta política"[58].

A mitad del cuatrienio, Indepaz hizo un balance. En 36 meses, el Gobierno había convocado "sólo seis (6) reuniones formales de la CNGS"; no se habían formulado ni la política pública ni el plan de acción, y la Comisión no había presentado informes ni resultados en ninguna de sus 16 funciones (González

55 Forbes. 2021. "JEP eleva a 6.402 las víctimas de falsos positivos" Ver cifras de la JEP: https://www.jep.gov.co/macrocasos/caso03.html

56 La FM. 2017. "Condenan a penas de entre 37 y 52 años de prisión a 21 militares por falsos positivos de Soacha"

57 El Espectador. 2019. "¿Por qué el presidente Iván Duque no convoca la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad?"

58 El Heraldo. 2019. "Los cinco pilares del plan de seguridad de Duque"

Posso, 2021). En ese mismo periodo, según la organización, fueron asesinados 284 excombatientes y más de un millar de líderes y defensores.

A raíz de esta grave situación de incumplimiento del componente de garantías de seguridad del Acuerdo de Paz, y ante el creciente número de agresiones contra personas en proceso de reincorporación en el país, que además son comparecientes forzosos ante la Jurisdicción Especial de Paz, la Sección de Ausencia de Verdad y Responsabilidad de este Tribunal ordenó una serie de medidas cautelares con el fin de proteger la vida de esta población. Desde la expedición del **Auto AT-057 del 29 de abril de 2020**, esta Sección ha impartido diversas órdenes que han vinculado la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, como una instancia de gran relevancia dentro del componente de prevención y protección a la vida de firmantes de paz establecido en el Acuerdo Final de Paz.

En diversas ocasiones desde el AUTO SAR AI-015-2021, esta autoridad judicial ha reconocido la crucial importancia de la CNGS y de la política pública de desmantelamiento de organizaciones criminales responsables de agresiones a personas defensoras, liderazgos sociales y firmantes de paz, como elementos que permiten la prevención de los crímenes que se buscan abordar dentro de este trámite de medidas cautelares.

A través del **Auto SAR AI-012 del 28 de febrero de 2022**, esta Honorable Sección ordenó al Gobierno Nacional dentro de los sesenta (60) días hábiles siguientes la discusión y formulación del Plan de Acción Permanente para el desmantelamiento de organizaciones criminales, incluyendo estrategias investigativas a implementar a corto, mediano y largo plazo, metodología, recursos financieros asignados y demás elementos sustanciales de una política pública de largo aliento.

En esta oportunidad, esta autoridad judicial reconoció un bajo impacto de las estrategias de desmonte de organizaciones criminales ejecutadas por el Gobierno Nacional, reflejado en el incremento de la violencia armada en distintas regiones del país, así como la expansión y consolidación de las distintas organizaciones criminales en disputa por el control territorial de zonas estratégicas para las economías ilegales.

Asimismo, esta Honorable Sección indicó que la formulación de una política de desmantelamiento no se trataba de una recopilación de insumos de las distintas entidades que, fragmentariamente, tienen visiones diversas de los fenómenos criminales objeto del Decreto Ley 154 de 2017, sino que debe *abarcar aspectos medulares como la gestión y articulaciones necesarias para su aprobación, así como la evaluación y el seguimiento de los resultados*. Al respecto, en este Auto se lee lo siguiente:

> ***"...****la CNGS es un órgano destinado a* ***ejercer un liderazgo decisivo e interactivo respecto a funciones que van más allá de ser un simple tramitador****, toda*

vez que la norma que le dio vida la empodera para "articular junto con las diferentes instancias de Gobierno Nacional las gestiones necesarias para que la implementación de los acuerdos de paz se ajuste a la visión y contenido de los mismos (art. 28.11) y, por tanto, para definir la política pública en materia de desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales, y de la adopción del plan de acción correspondiente. De ahí el papel principalísimo del Alto Comisionado no solo en la gestión, diseño y aprobación de estos instrumentos, sino en su ejecución y seguimiento"

Por su parte, en el Auto **SAR AT-236 del 13 de octubre de 2022**, a través del cual esta Sección otorgó una prórroga al Gobierno Nacional para dar cumplimiento a las órdenes de formular y aprobar la política de desmantelamiento, se insistió en la urgencia de contar con un plan de acción permanente robusto y consolidado en términos presupuestales, que pudiera hacer frente a la creciente crisis humanitaria en la que se encuentran inmersos, no sólo las y los comparecientes forzosos ante la Jurisdicción en situación de riesgo, sino liderazgos sociales y personas defensoras de derechos humanos en el país, que vienen cargando las consecuencias de la disputa entre grupos armados organizados en distintas regiones del país.

En esa ocasión la Jurisdicción le reclamó al nuevo Gobierno, no sólo la urgencia de priorizar la aprobación de la política pública y el plan de acción, sino **la coordinación, articulación y optimización de recursos, estrategias y acciones de las entidades comprometidas con dicho propósito**, las cuales constituyen un marco de referencia para el desarrollo de la política de "paz total" uno de cuyos pivotes más densos es el sometimiento de la criminalidad organizada y los acuerdos con la insurgencia armada, de manera que el fin de las estructuras criminales y sus máximos responsables, brinde garantías para la no repetición. De manera concreta, este Despacho se refirió sobre los alcances de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad de la siguiente manera:

*A la CNGS, como instancia coordinadora, le compete **impedir la fragmentación de las responsabilidades y la existencia de instancias paralelas** como ocurrió en el anterior Gobierno. El nuevo marco de la política pública de "paz total" exige desarrollar nuevas **estrategias holísticas para la comprensión global del fenómeno** y su consiguiente erradicación territorial, frenar la impunidad, lograr justicia y garantizar la no repetición e impedir la emergencia de otras formas armadas de violencia que continúen afectando la población civil y, por consiguiente, desarrollar la cultura de prevención y no estigmatización, y trabajar porque se cumplan las garantías de no repetición*

En la última de estas decisiones, materializada en el Auto SAR AI-019 del 8 de mayo de 2025, se ordenó que en un término no ma-

yor de treinta (30) días contados a partir de su notificación, se convocara y sesionara la plenaria de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad para que las entidades estatales responsables de la implementación de la política pública de desmantelamiento de organizaciones criminales, en particular el Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Defensa Nacional y Fiscalía General de la Nación, presentaran un informe del avance de la implementación de la política en las zonas pilotos priorizadas.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional tomó nota y actuó. En la Sentencia SU-020 de 2022 declaró un estado de cosas inconstitucional por "el bajo nivel de cumplimiento en la implementación del componente de garantías de seguridad" para los firmantes de paz. Además, ordenó al Gobierno garantizar el funcionamiento de la Instancia de Alto Nivel y de la CNGS, que a juicio del tribunal habían quedado relegadas (Corte Constitucional, 2022).

Con Gustavo Petro, cambió el discurso. Su política de seguridad, "Garantías para la Vida y la Paz", puso como ejes la seguridad humana y la protección del agua y de los ecosistemas[59]. El 7 de septiembre de 2023, en la Casa de Nariño, la CNGS aprobó por fin la política pública de desmantelamiento, que luego el Decreto 665 de 2024 adoptó junto con un Plan de Acción Permanente[60]. Seis años después de creada, la Comisión ya contaba con la herramienta para la que había nacido.

El problema fue llevarla a la práctica. La Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la OEA reconoció que la Comisión puso en marcha el plan de trabajo y elaboró diagnósticos sobre el norte del Cauca y el Magdalena Medio, las regiones priorizadas. Pero también advirtió que la Presidencia "continúa enfrentando el desafío de coordinar e impulsar esta política" (MAPP/OEA, 2025, p. 7). La Procuraduría fue más lejos. En su séptimo informe al Congreso señaló que la CNGS llevaba más de siete meses sin sesionar, aunque la norma le exige hacerlo al menos una vez al mes, y que la JEP había tenido que ordenar, mediante un auto del 8 de mayo de 2025, que se convocara su sesión plenaria (Procuraduría General de la Nación, 2025, pp. 19-20).

Ese mismo informe de la MAPP/OEA se retrató cómo se veía el territorio mientras la política seguía en el papel. Durante el primer semestre de 2025, el Clan del Golfo operaba en Antioquia, Bolívar, Chocó, Córdoba, Magdalena y Valle del Cauca. Ejecutó un "plan pistola" contra la Fuerza Pública y, en las comunidades bajo su influencia, impuso cobros mediante códigos QR y documentos de "paz y salvo". Las ACSN, por su lado, se daban el lujo de anunciar en público la suspensión temporal de sus cobros a comerciantes y ganaderos de la Sierra Nevada (MAPP/OEA, 2025, pp. 6-18). Es la imagen de un Estado paralelo, con ventanilla, recaudo y calendario propios.

En el Auto 1417 de 2025, la propia Corte Constitucional evaluó el cumplimiento de la

59 El Heraldo. 2023. "La nueva política de defensa tiene como prioridad la seguridad humana y el medio ambiente"

60 Infobae. 2023. "Se aprueba política de desmantelamiento de organizaciones criminales, uno de los puntos del Acuerdo de Paz"

SU-020. Concluyó que, aunque hubo planes y programas, "las acciones desplegadas no reflejan resultados", y dejó en nivel bajo el cumplimiento de la orden sobre el funcionamiento de la CNGS[61]. En junio de 2026, a pocas semanas del cambio de gobierno, el secretario general de Naciones Unidas constataba que "la implementación sostenida y la apropiación de la política pública a nivel local siguieron siendo limitadas" (Naciones Unidas, 2026a, párr. 40).

La otra pata del sistema, la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía, muestra resultados más concretos, aunque todavía lejos de su propósito. Desde la firma del Acuerdo ha emitido 1.579 órdenes de captura y ha logrado 627 detenciones y 110 condenas por ataques contra excombatientes. Solo cinco de los condenados, sin embargo, son autores intelectuales (Naciones Unidas, 2026b, párr. 30). La justicia ha alcanzado sobre todo a quienes dispararon; mucho menos a quienes dieron la orden o pagaron por ella. Y la política pública de garantías para líderes y defensores, otra deuda del Acuerdo, seguía sin aprobarse a mediados de 2026, "a pesar de la urgencia" (Naciones Unidas, 2026a, párr. 38).

En su balance de julio de 2026, Indepaz fue directo: durante el gobierno Petro, la Comisión "dejó de sesionar de manera regular y perdió el papel estratégico", y el objetivo de no repetición a través del desmantelamiento de las organizaciones armadas "permanece inconcluso" (González Posso, 2026, pp. 3 y 12). En otras palabras, ni siquiera el gobierno que más se comprometió con la CNGS en el discurso consiguió que funcionara tal como fue diseñada.

Mientras tanto, el conteo no se detuvo. A septiembre de 2026 -con nuevo gobierno-, la Misión de Verificación sumaba 501 excombatientes asesinados desde la firma del Acuerdo y 185 tentativas de homicidio (Naciones Unidas, 2026b, párr. 29). La Defensoría del Pueblo, por su parte, registraba 1.743 líderes y defensores asesinados entre 2016 y junio de 2026[62].

5.3. "Patria Milagro": El regreso de lo temiblemente conocido

Abelardo de la Espriella llegó a la Casa de Nariño el 7 de agosto de 2026, tras derrotar a Iván Cepeda Castro. Al día siguiente, su ministro de Defensa, Jorge Eduardo Mora López, presentó la Política de Defensa, Seguridad y Convivencia Ciudadana 2026-2030, bautizada "Patria Milagro". Sus piezas: Áreas Prioritarias de Recuperación y Estabilización Territorial (APRES), Bloques de Defensa y Seguridad Urbana en nueve ciudades, Teatros Regionales de Operaciones y la adhesión a la Coalición de las Américas Contra los Carteles, con mayor cooperación militar con Estados Unidos. El objetivo, según

61 Infobae. 2025. "Corte Constitucional declaró bajo cumplimiento del Acuerdo de Paz: emitió órdenes al Gobierno para garantizar la seguridad de excombatientes"

62 Infobae. 2026. "Defensoría del Pueblo entregó al Gobierno de De la Espriella informe sobre derechos humanos: el ELN y el Clan del Golfo siguen ganando territorio"

el ministro, será "desarticular el sistema criminal híbrido narcoterrorista"[63].

El nuevo Gobierno llegó, además, con una cifra que envalentonó su discurso beligerante. De acuerdo con el Ministerio de Defensa, en 2025 hubo 13.726 homicidios en el país, 229 más que el año anterior: una tasa de 25,8 por cada 100.000 habitantes y, en promedio, un asesinato cada 38 minutos[64].

Las semejanzas con el pasado no son cuestión de interpretación. Las APRES recuerdan a las Zonas Estratégicas de Intervención Integral de Duque, que a su vez evocaban las zonas de consolidación de la Seguridad Democrática. El 24 de agosto, en Barranquilla, el presidente declaró que todas las organizaciones criminales del país serán tratadas como terroristas: "se acabó esa división". En ese mismo anuncio incluyó la promoción de recompensas por información y la reactivación de la red de cooperantes[65], la misma figura que, como ya se vio, terminó permeada por exparamilitares en su primera versión.

El componente urbano encendió sus propias alertas. Los Bloques de Defensa se anunciaron en julio, con los alcaldes de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga como primeros convocados y con el respaldo de varios mandatarios locales[66]. Antes de la posesión, el ministro Mora explicó que en ellos participarían reservistas de la Fuerza Pública, a través de las alcaldías y sin armas, como una "primera línea de articulación en seguridad". Para el senador Iván Cepeda, el Gobierno estaba "reeditando las viejas prácticas de la extrema derecha"; el entonces ministro Edwin Palma recordó que esa idea ya se había probado con el nombre de Convivir. Mora rechazó cualquier parecido[67].

El nuevo Gobierno ha defendido sus resultados en el cortísimo tiempo que lleva al mando. En una alocución a finales de septiembre, el presidente aseguró que en agosto el secuestro había caído un 79%, la extorsión un 62% y las masacres un 58% frente al mismo mes de 2025. También anunció una recompensa de hasta 3.000 millones de pesos por alias 'Pinocho', señalado como cabecilla de las ACSN[68]. Son cifras de un solo mes, divulgadas sin los números absolutos que permitirían contrastarlas, y habrá que medirlas en el tiempo.

Los primeros despliegues apuntaron precisamente a la Sierra Nevada. Según el mismo balance oficial, unos 2.500 miembros de la Fuerza Pública llegaron a la zona; se reportaron 23 capturas en Magdalena y La Guajira (13 de ellas en Santa Marta y Ciénaga) y se desbloquearon cinco puntos de la vía Santa Marta–Riohacha. Esto también confirma el

63 Infobae. 2026. "El nuevo ministro de Defensa reveló las primeras medidas de seguridad del Gobierno de Abelardo de la Espriella"

64 El Tiempo. 2026. "En 2025 se perdió la lucha contra el homicidio en Colombia: en promedio hubo un caso cada 38 minutos"

65 Colombia.com. 2026. "Abelardo de la Espriella declara terroristas a todas las organizaciones criminales en Colombia: 'se acabó esa división'"

66 El Colombiano. 2026. "De la Espriella y su anuncio de crear bloques de seguridad: qué son y dónde estarán"

67 La Silla Vacía. 2026. "Bloque de defensa de Abelardo gusta a los alcaldes y asusta a la oposición"

68 NTN24. 2026. "Abelardo de la Espriella entrega balance de seguridad tras primer mes de gobierno: el secuestro, la extorsión y las masacres cayeron"

patrón descrito en el capítulo anterior: la presencia estatal llega con el operativo y se va cuando este termina, mientras que el control social de las ACSN se construyó a lo largo de años.

Estos hechos del presente tocaron directamente políticas de un pasado no lejano. La Paz Total no terminó con un decreto, sino con una suma de decisiones, algunas tomadas incluso antes de la posesión. En junio de 2026, mientras la Oficina del Comisionado de Paz aplazaba la Zona de Ubicación Temporal de Tierralta (Córdoba), donde debían concentrarse los primeros 400 integrantes del Clan del Golfo, el entonces presidente electo advertía que los grupos armados "disponen de un mes para entrar en razón"[69]. Pasó el mes, ninguna estructura se sometió y la zona nunca se instaló.

Las grietas venían de antes. En enero de 2025, la ofensiva del ELN contra las disidencias en el Catatumbo dejó, según las cifras oficiales de comienzos de febrero, 53.361 personas desplazadas, 30.908 confinadas y al menos 52 asesinatos, cinco de ellos de firmantes de paz. La defensora del Pueblo, Iris Marín, habló del "desplazamiento masivo más grande registrado en los últimos 27 años en Colombia". El Gobierno Petro suspendió los diálogos con esa guerrilla y decretó la conmoción interior por 90 días[70]. Quienes nunca creyeron en la Paz Total vieron en el Catatumbo la prueba de su fracaso; para quienes sí creyeron, fue la muestra de que negociar sin desmantelar las economías de la guerra tenía límites claros.

Tampoco el sometimiento era una idea nueva. Dentro de la misma Paz Total, el gobierno Petro presentó dos proyectos de ley de sometimiento a la justicia de grupos armados en 2023 y en 2025, que el Congreso de la República se negó reiteradamente a tramitar y discutir de manera seria[71], haciendo prácticamente irrealizable cualquier estrategia de acercamiento con organizaciones armadas, independientemente de su denominación, con miras al desarme, la desmovilización y la reincorporación, dada la total inseguridad jurídica de quienes, colectivamente, hubieran decidido deponer las armas. Este fue el principal obstáculo al desarrollo de la política de paz: la clara intención de los sectores políticos tradicionales en el Legislativo de impedir el desmantelamiento de estructuras armadas con garantías de verdad, justicia y reparación a las víctimas, dejando en el aire todos los esfuerzos del Gobierno por pactar condiciones para el desarme y el cese de hostilidades.

Un claro ejemplo ha sido la situación de la Zona de Ubicación Temporal establecida en el Valle del Guamuez, en el Putumayo, en la que se inició un piloto de desmovilización de un centenar de integrantes de los Comandos de Frontera quienes, con la entrada del nuevo Gobierno, quedaron en un limbo frente a su situación jurídica, dado que no están dentro de un proceso de negociación activo, ni han iniciado un proceso judicial con miras a responder por las posibles conductas punibles cometidas.

69 Noticias Caracol. 2026. "¿Por qué se suspendió zona de ubicación temporal en la que iban a estar miembros del Clan del Golfo?"

70 La Patilla / Mongabay. 2025. "Catatumbo, una de las peores crisis que deja más de 50 mil desplazados al borde de Venezuela"

71 Crónica del Quindío. 2026. "Qué es la ley de sometimiento y qué contempla el proyecto que avanza en el Congreso"

Entretanto, el nuevo Congreso tramitó en tiempo récord una propuesta normativa con amplias concesiones a los grupos armados. La Ley 2640 de 2026, que condensa el marco para el sometimiento de los denominados actores armados ilegales o terroristas, prevé rebajas de pena de hasta el 50% de las penas imponibles, acumulables con programas de redención de pena por trabajos, reparaciones y obras públicas, así como reclusiones en centros especiales de privación de la libertad, lo cual puede resultar en la práctica sanciones irrisorias, excarcelaciones exprés e impunidad práctica. La reparación de las víctimas acreditadas se deja en manos de la UARIV, entidad que ya se encuentra desbordada en el cumplimiento de sus labores actuales de atención de víctimas registradas, y sobre la cual existe incertidumbre de su permanencia ante los frecuentes anuncios del Gobierno de recorte presupuestal y cierre de entidades públicas dedicadas a la atención social.

En julio, todavía como presidente electo, De la Espriella anunció la eliminación de la Oficina del Comisionado de Paz, la Consejería para los Derechos Humanos y la Unidad de Implementación del Acuerdo Final. Sus funciones pasarían a un nuevo comisionado nacional de seguridad, bajo la consigna de "no más falsa paz"[72]. El 9 de septiembre, con la Resolución 390, revocó a los delegados del Gobierno en los espacios de conversación con el ELN y el Clan del Golfo[73]. Y en octubre pidió al Consejo de Seguridad de la ONU reducir el alcance de la Misión de Verificación, que fue renovada hasta octubre de 2027 sin el seguimiento a la Reforma Rural Integral, aunque conserva la verificación de las garantías de seguridad[74].

Así se cerró un ciclo que, con todos sus tropiezos (ya descritos a nivel general en el capítulo anterior), había abierto canales de conversación con estructuras de naturaleza distinta. Sus resultados fueron escasos, es cierto. Pero su cierre deja al Estado sin otro mecanismo que la fuerza para tramitar la salida de los grupos armados, y eso en un momento en que la Defensoría del Pueblo registra al Clan del Golfo en 509 municipios, a las disidencias en 372 y al ELN en 260.

Las organizaciones sociales lo advirtieron antes de la posesión. En julio de 2026, más de 850 organizaciones agrupadas en la Coordinadora Humanitaria le pidieron al nuevo Gobierno poner la protección de la población civil en el centro de su política de seguridad y no depender solo de estrategias militares. Y aportaron un dato de contexto: únicamente en el primer semestre de ese año se registraron 402 eventos asociados al conflicto armado, 179 de ellos contra la vida y la integridad de las personas y 67 relacionados con minas y artefactos explosivos[75].

Recientemente la Corte Constitucional, en seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional en materia de protección a firmantes de

72 Valora Analitik. 2026. "«No más falsa paz»: De la Espriella anuncia el desmonte de la institucionalidad de la Paz Total y arremete contra la JEP"

73 Colombia.com. 2026. "Se acabó el diálogo: gobierno de De la Espriella revoca delegaciones con ELN y Clan del Golfo"

74 Blu Radio. 2026. "ONU extiende Misión de Verificación en Colombia a 2027 y retira seguimiento a la reforma rural"

75 Forbes. 2026. "Más de 850 organizaciones piden al próximo gobierno de Colombia proteger a población civil"

paz, profirió el Auto 1538 de 2026, a través del cual reiteró la obligación que tiene el Gobierno Nacional de cumplir de manera integral lo establecido en el Acuerdo Final de Paz, dado que la paz es un valor, principio y derecho de gran relevancia constitucional, que no se encuentra sometida a la voluntad de los gobiernos de turno, sino que se trata de una política pública de Estado, ante lo cual todas las autoridades públicas están sujetas a los contenidos ya implementados de esta compleja hoja de ruta para la transformación territorial en el país.

En esta decisión, la Corte le ordenó al actual Gobierno incluir dentro del Plan Plurianual del Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo el componente de inversiones para la paz establecido en los Actos Legislativos 01 de 2016 y 02 de 2017, asegurar el funcionamiento material y efectivo de una entidad dedicada a la coordinación y el monitoreo de la implementación del Acuerdo, que cuente con capacidad institucional, recursos presupuestales, talento humano y jerarquía suficiente para un efectivo cumplimiento de esas funciones. Asimismo, le exigió asegurar la implementación adecuada y efectiva de la política de desmantelamiento de organizaciones criminales, bajo un mecanismo de seguimiento articulado que permita una visión integral de la acción del Estado en esta materia, ya que las entidades han presentado información fragmentada que no permite un análisis adecuado sobre los alcances de los esfuerzos institucionales dirigidos al desmantelamiento efectivo de estructuras criminales.

Este llamado de la Corte Constitucional al gobierno de Abelardo de la Espriella, constituye un elemento central en la discusión pública sobre las obligaciones del Estado frente a la construcción de paz. Las órdenes y requerimientos judiciales, que no sólo se limitan a este aspecto de las garantías de seguridad, sino que también se han pronunciado sobre los anuncios de pilotos de aspersión química para la erradicación de cultivos de uso ilícito y la situación jurídica de las zonas de ubicación temporal, constituyen límites claros y de ineludible observancia para esta administración que ha promovido una estrategia discursiva en contra de las políticas y planes derivados del Acuerdo Final y ha concentrado su estrategia en el combate armado.

5.4. Alineación con Washington: arrodillarse a Trump con el Escudo de las Américas y la nulidad operativa “guerra contra las drogas”

El viejo enfoque de seguridad siempre ha tenido un socio externo. En tiempos del Plan Colombia fue la cooperación militar y antinarcóticos de Estados Unidos. Hoy es el Escudo de las Américas, la alianza que Donald Trump impulsa desde marzo de 2026 para enfrentar a los que Washington llama cárteles “narcoterroristas” y que el propio Trump definió como un “acuerdo militar para enfrentar el narcotráfico”[76]. El 12 de agosto, el ministro Mora

76 Semana. 2026. “¿Qué es el Escudo de las Américas? Abelardo De La Espriella anunció que Colombia hará parte”

firmó con el Departamento de Guerra estadounidense el ingreso de Colombia como miembro número 19 de la Coalición de las Américas Contra los Carteles, para intercambiar información y coordinar operaciones en el Pacífico y el Caribe. El país se sumó así a un bloque que ya integraban, entre otros, Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Guyana y Trinidad y Tobago. Desde la oposición, el expresidente Petro recordó que, de acuerdo con el artículo 173 de la Constitución, es el Senado y no el presidente quien autoriza el tránsito de tropas extranjeras. Álvaro Uribe, en cambio, defendió que "la ayuda de EE.UU. es recuperación de soberanía, no violación"[77].

Desde septiembre de 2025, las fuerzas estadounidenses han atacado lanchas señaladas de transportar droga en el Caribe y el Pacífico: a comienzos de 2026 iban al menos 35 embarcaciones destruidas y más de cien muertos. Naciones Unidas advirtió que esas operaciones podrían violar el derecho internacional, y los gobiernos de Colombia y Venezuela de entonces las calificaron como ejecuciones extrajudiciales[78].

El caso más letal se produjo el 28 de octubre de 2025, cuando el bombardeo de cuatro lanchas en el Pacífico dejó 14 muertos. Expertos calificaron además como "un posible crimen" el ataque del 2 de septiembre, en el que se habría rematado a dos sobrevivientes (pescadores, de acuerdo con el testimonio de sus familias). Sumarse a esa estrategia es aceptar su lógica: la que entiende el narcotráfico como una guerra y a cualquiera asociado directa o indirectamente con este fenómeno, incluyendo el pequeño transportador, el pequeño cultivador de hoja de coca, en suma, los eslabones más débiles de la cadena de producción y suministro de estupefacientes, como objetivos legítimos de la fuerza letal, excluidos de cualquier debido proceso.

Viéndolo desde otra cara con antecedentes desde 2025, los Estados Unidos mantuvo a Colombia en la lista de países que no cumplieron sus compromisos antidrogas. Lo hizo con una excepción que evita la suspensión de la ayuda, pero condicionó el levantamiento de la medida a una "erradicación agresiva" de coca[79]. En el nuevo Gobierno, el Consejo Nacional de Estupefacientes expidió la Resolución 0006 del 18 de agosto de 2026, a través de la cual derogó la Resolución 06 del 2015 que mantenía suspendida el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea, estableciendo un procedimiento para su eventual reanudación, y anunció un plan piloto con glufosinato de amonio en Putumayo. Un juez de Puerto Asís suspendió su ejecución de manera provisional mientras estudia sus efectos sobre la salud, el agua y la consulta previa a comunidades

77 Infobae. 2026. "Abelardo de la Espriella oficializó el ingreso de Colombia al Escudo de las Américas y así reaccionó el país político: 'Quien autoriza no es el presidente'"

78 El Diario de Hoy. 2026. "Más de 30 lanchas destruidas y unos 100 muertos tras los ataques de EE. UU. en el Caribe y el Pacífico"

79 Vanguardia. 2026. "Trump mantiene a Colombia en la lista antidrogas y deja una puerta abierta a De la Espriella"

indígenas, afro y campesinas[80]. La experiencia de décadas de la mal llamada guerra contra las drogas sugiere que las estrategias de erradicación forzada, tanto por aspersión aérea como terrestre, no eliminan de manera definitiva los cultivos, sino que los desplaza geográficamente hacia zonas de menor capacidad de intervención del Estado, golpea a los eslabones más débiles y deja intactas las estructuras que lavan el dinero. La Mandinga, el caso descrito en el capítulo anterior, lo ilustra bien: el oro del Clan del Golfo terminaba en compraventas legales a pocos kilómetros de un batallón.

Según el monitoreo de UNODC y del Gobierno colombiano, el país cerró 2024 con 261.000 hectáreas de coca, un 3,5% más que las 253.000 de 2023. Los llamados enclaves productivos pasaron de 7 en 2019 a 15 en 2024, con unas 114.000 hectáreas, y el 90% del área cultivada está a menos de 15 kilómetros de un centro poblado. Por primera vez en años, además, no se publicó la estimación de producción potencial de cocaína, debido a una solicitud del Gobierno para la revisión de la metodología[81]. Que la coca esté tan cerca de los cascos urbanos dice mucho: las economías ilegales conviven con la institucionalidad, no en sus márgenes, y son un pilar central de los ingresos de subsistencia de poblaciones enteras, lo cual exige ir mucho más allá de la erradicación, abordando de manera integral y permanente las problemáticas socioeconómicas de las regiones históricamente marginadas y excluidas, evitando la criminalización y estigmatización de comunidades campesinas cuyo contacto con el Estado sólo ha estado mediado por el uso de la fuerza.

5.5. Proyectos de ley: sometimiento y "estatuto antiterrorista"

La arquitectura jurídica del nuevo enfoque se apoya en dos iniciativas. La primera es el marco jurídico para el sometimiento, que el Congreso aprobó a través de la Ley 2640 de 2026. El texto ofrece rebajas de pena de hasta el 30% para los cabecillas y de hasta el 50% para los integrantes rasos que se sometan, sin negociación ni reconocimiento político. Durante el trámite se recortaron los beneficios para el lavado de activos y se eliminaron los de quienes reclutan menores[82]. Antes, el Consejo Superior de Política Criminal le había dado su aval, pese a los reparos de la Corte Suprema de Justicia, que advirtió que un registro administrativo de organizaciones terroristas no puede reemplazar la prueba del delito[83].

Los detalles importan. El proyecto se radicó el 13 de octubre con mensaje de urgencia, como Proyecto de Ley 433 de 2026 Cámara – 296 de 2026 Senado, y se tramitó como prórroga de la Ley 418 de 1997, la misma nor-

80 Vanguardia. 2026. "Juez frena plan de Abelardo de la Espriella para fumigar cultivos de coca con glufosinato"

81 Blu Radio. 2026. "Cultivos de coca en Colombia siguen creciendo: 2024 cerró con 261.000 hectáreas"

82 La Silla Vacía. 2026. "Congreso aprueba Ley de Sometimiento del gobierno De la Espriella"

83 Infobae. 2026. "El Consejo de Política Criminal avaló la ley de sometimiento de De la Espriella, pese a reparos de la Corte Suprema"

ma que durante casi tres décadas ha servido de base jurídica para los diversos escenarios de diálogos de paz y acercamientos de diverso tipo con organizaciones armadas. Exige desarme, cese de las actividades ilícitas, entrega de los menores reclutados y de las personas secuestradas, colaboración con la justicia y aportes a la reparación, con bienes verificados por la Fiscalía.

Los cabecillas no podrían pagar menos de diez años; la libertad condicional llegaría tras cumplir cuatro quintas partes de la pena, y no se suspenderían las órdenes de captura ni de extradición. Según los cálculos de la ponencia, más de 28.800 hombres armados podrían acogerse. Lo que más cuestionó la oposición fue la suspensión condicional de la pena, tras un año, para los colaboradores financieros (testaferros, lavadores, enriquecidos ilícitamente) que entreguen bienes[84]. La paradoja salta a la vista: el eslabón que el Acuerdo de Paz identificó como el corazón de las redes de apoyo del paramilitarismo es justamente el que sale mejor librado.

Como se mencionó en párrafos precedentes, persiste la preocupación sobre los escenarios de participación de las víctimas en las distintas fases que plantea el articulado para promover el sometimiento a la justicia. Hay serias dudas sobre cómo puede procurarse una adecuada contrastación de la información aportada por los eventuales beneficiarios de los tratamientos penales especiales planteados, dado que la remisión al proceso establecido en la Ley 1908 de 2018, implica otorgar plena validez probatoria a las manifestaciones de aceptación de responsabilidad contenidas en las actas de sometimiento, indicando que serán prueba suficiente de cara a las acusaciones que serán presentadas a los jueces. Lo anterior, evoca la experiencia de Justicia y Paz en la cual las versiones libres de quienes fueron postulados a este marco jurídico no fueron suficientemente contrastadas y se generaron escenarios de impunidad, que no sólo vulneraron gravemente el derecho a la verdad de las víctimas, sino que también impidieron un desmonte efectivo de las estructuras políticas y económicas que sostuvieron las estructuras armadas, lo cual posibilitó la reincidencia y ha asegurado la persistencia del paramilitarismo en el país.

En el mismo sentido, los aportes a la verdad previstos en esta ley en clave de desmonte de las denominadas "*redes de apoyo*", están condicionados a la utilidad y verificabilidad que evidencie la Fiscalía "*en cuanto sea necesaria para el desmantelamiento*", además que "*por sí sola no constituirá prueba contra terceros*"[85]. Estas disposiciones resultan ambiguas, en tanto no le imponen al ente investigador una obligación expresa de investigar de manera diligente y real los vínculos de los integrantes de las estructuras armadas con intereses políticos y económicos que actúan con apariencia de legalidad, lo cual es un aspecto clave del desmantelamiento integral de las organizaciones criminales que han operado y continúan su operación en el país.

84 Crónica del Quindío. 2026. "Qué es la ley de sometimiento y qué contempla el proyecto que avanza en el Congreso"

85 Ley 2640 de 2026. Artículo 15, que adiciona el artículo 66 A a la Ley 418 de 1997 que define las condiciones para el tratamiento penal diferenciado.

La propia definición de redes de apoyo le resta el carácter estructural y determinante de los actores no armados en el funcionamiento y operación de los grupos armados. Relegar su responsabilidad a investigaciones posteriores termina reduciendo el desmantelamiento al componente armado de las organizaciones criminales, lo cual ha sido la pauta en los distintos escenarios de justicia transicional que se han desarrollado en el país. La propia Fiscalía documentó en 2019 la existencia de 16.772 compulsas de copias contra terceros civiles que permanecían sin una investigación efectiva[86], casi quince años después de que fuera expedida la ley, lo cual evidencia la dimensión de la impunidad que cubre la responsabilidad de estos actores en la historia reciente de la conflictividad armada en el país.

La segunda iniciativa es el "estatuto antiterrorista". El exministro del Interior, Rodrigo Lara, explicó que, aunque el delito de terrorismo ya existe, falta definir qué es una "organización terrorista" y crear un listado oficial, con mecanismos para controvertir la inclusión, cuyo detalle todavía no se conoce[87]. Queda abierta una pregunta: quién decidirá qué entra en esa lista, y con qué pruebas.

En un país que ya vivió el Estatuto de Seguridad de Turbay y la estigmatización de defensores, sindicalistas y periodistas como auxiliadores del enemigo, la ausencia de reglas claras está lejos de ser un detalle técnico. Basta recordar que en mayo de 2026 el propio Clan del Golfo tildó al Cinep de "enemigo de la paz". El lenguaje del enemigo interno circula en todas las direcciones y que lo haga el Gobierno no solo reíste máxima sino sensaciones justificadas de que podrá haber un regreso inminente de crímenes de Estado sistemáticos. Miedos hacia un Ejecutivo que no lleva ni cuatro meses en el poder.

5.6. Acción armada desproporcionada: ¿los nuevos falsos positivos?

En lo militar, el giro para las operaciones de las FF.MM. fue rápido. El 9 de agosto, a dos días de la posesión y un día antes del terremoto que sacudió especialmente al oriente colombiano, un bombardeo contra el ELN en Norte de Santander dejó ocho muertos. El 27 de agosto, en El Retorno (Guaviare), otro contra la estructura de alias 'Calarcá' dejó diez, y Medicina Legal confirmó después que tres de ellos eran menores de edad. Un tercero, también en el Guaviare, golpeó al frente Carolina Ramírez. Al 31 de agosto, el recuento sumaba 26 muertos y el presidente esperaba llegar a unos 12 bombardeos en sus primeros cien días[88]. Para el trimestre siguiente, Naciones Unidas registró un bombardeo en el Guaviare con 36 muertos (Naciones Unidas, 2026b, párr. 27). La discusión no es nueva. Según un recuento periodístico, más

86 https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/la-fiscalia-compulsa-copias-a-16-772-civiles-2865289

87 Publimetro. 2026. "Gobierno de De la Espriella prepara estatuto antiterrorista: qué significa esto y qué podría cambiar en Colombia"

88 Noticias RCN. 2026. "¿Cuántos bombardeos se han realizado durante el gobierno de Abelardo de la Espriella?"

de 40 menores murieron en operaciones militares durante el gobierno Duque y cerca de 60 durante el de Petro, el mismo que, siendo senador, le había dicho a su antecesor: "su gobierno mata niños"[89].

El antecedente inmediato está en el gobierno Duque. El 29 de agosto de 2019, en la vereda Candilejas, jurisdicción de San Vicente del Caguán (Caquetá), un bombardeo contra el disidente alias 'Gildardo Cucho' dejó 15 cuerpos identificados; según la Fiscalía, ocho eran de menores de edad. La información salió a la luz en un debate de moción de censura, y el entonces ministro de Defensa, Guillermo Botero, renunció el 6 de noviembre de ese año, antes de una votación que tenía perdida[90]. Siete años después, la discusión sigue siendo la misma: si el Estado sabe que los grupos reclutan niños, la presencia de menores en un campamento no puede descubrirse después, en las morgues.

A los bombardeos se suman denuncias que reabren una herida que el país conoce bien. El 22 de septiembre de 2026, en la vereda Guaduales Nueva Esperanza de La Macarena (Meta), la Junta de Acción Comunal denunció que soldados retuvieron a una familia en su finca, golpearon a una mujer y dispararon contra Luis Carlos Mojica, un campesino vecino que, según los testigos, "se encontraba desarmado y no representaba una amenaza". Indepaz pidió a la Fiscalía, la Procuraduría, la Defensoría y el Ejército información detallada sobre lo ocurrido[91].

En octubre, en Vista Hermosa, también en el Meta, la familia de Yeimi Rodríguez, una joven madre presentada como integrante de una estructura de las disidencias, salió a desmentir esa versión con pancartas: "No era guerrillera, era mamá" y "No más falsos positivos"[92]. Congresistas de oposición pidieron una investigación independiente y recordaron que "Colombia ya vivió lo que pasa cuando se presiona por resultados"[93]. A la fecha, ninguno de los dos casos tiene una conclusión judicial, y son las autoridades las que deben establecer qué ocurrió. Pero la mezcla de recompensas, presión por bajas y un discurso oficial que, según los denunciantes, celebró "un bandido muerto" es exactamente la misma que entre 2002 y 2008 terminó en 6.402 víctimas contadas por la justicia transicional.

5.7. Las deudas sobre la regulación estricta del mercado de armas y las labores de inteligencia

Hay dos asuntos que ningún gobierno resolvió y que el actual hereda en su peor momento. El primero es el control de armas. Colombia sigue regida por el Decreto Ley 2535 de 1993,

89 Publimetro. 2026. "Muertes de menores en bombardeos del Ejército de De la Espriella reabre polémica que sacudió a Duque y Petro"

90 El Heraldo. 2019. "Renuncia MinDefensa tras sopesar coyuntura política"

91 Noticias RCN. 2026. "Grave denuncia contra el Ejército por muerte de campesino en La Macarena"

92 Publimetro. 2026. "'No era guerrillera, era mamá': familia en el Meta le pide a De la Espriella aclarar supuesto falso positivo"

93 Prensa Latina. 2026. "Denuncian en Colombia posible caso de ejecución extrajudicial"

una norma de hace más de tres décadas según la cual son las autoridades militares las que expiden, renuevan y revocan los permisos. Con datos del Ministerio de Defensa de 2025, en el país circulan cerca de 700.000 armas legales con permiso de tenencia o porte; solo entre enero y septiembre de 2026, la Fuerza Pública incautó 15.700 armas de fuego, 551 de ellas al Clan del Golfo[94]. Ese era el escenario cuando el Decreto 1368 de 2026 levantó la suspensión general del porte, vigente desde 2018 y que el Decreto 1482 de 2025 había prorrogado hasta el 31 de diciembre de 2026. Lo hizo sin una ley que modernizara los registros, la trazabilidad o los controles a la seguridad privada, y mientras los proyectos de reforma avanzaban a cuentagotas en el Congreso. Conviene recordar que vigilar la seguridad privada era, justamente, una de las funciones de la CNGS.

El vacío legislativo no se debe a la falta de propuestas. En marzo de 2025, por ejemplo, la Comisión Primera de la Cámara aprobó en primer debate un proyecto liderado por el representante Juan Carlos Wills que actualizaba los registros y limitaba la facultad del Gobierno para prorrogar indefinidamente la suspensión del porte. La iniciativa nunca llegó a convertirse en ley[95]. En pocos años, el país pasó de una restricción general prorrogada por decreto a una apertura sin ninguna justificación técnica y fáctica a la vista siempre a criterio del Ejecutivo de turno y sin un debate de fondo sobre cuántas armas legales puede soportar un país con más de 13.000 homicidios al año, así como evidencia real sobre su impacto real en la vida y la integridad.

El segundo asunto es la inteligencia. La Ley 1621 de 2013 ordenó depurar los archivos de inteligencia y contrainteligencia, una deuda que la Corte Interamericana de Derechos Humanos volvió a señalar en su sentencia de 2023 sobre el caso del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, víctima de seguimientos ilegales, hostigamientos, amenazas de muerte y campañas de desprestigio por parte de diversos organismos de seguridad: tanto la Brigada XX del Ejército Nacional, como por Departamento Administrativo de Seguridad, ambas entidades liquidadas ante la profusa evidencia de que sus funcionarios actuaron de manera ilegal y criminal.

A finales de 2025, el Gobierno expidió el Decreto 1400, mediante el cual ordenó la desclasificación de los archivos de inteligencia y contrainteligencia de esa entidad, que se encuentran bajo custodia del Archivo General de la Nación y protegidas por órdenes de la JEP, quien ha considerado que allí puede reposar información clave que permita evidenciar responsabilidades del Estado por desapariciones forzadas contra sindicalistas y personas defensoras de derechos humanos. Aunque es un avance sumamente importante en materia de verdad para las víctimas y transparencia para la sociedad colombiana, la plena realización del proceso de desclasificación de esta información sigue siendo una incertidumbre:

94 Forbes. 2026. “Colombia levanta restricción al porte de armas”

95 Asuntos Legales. 2025. “Volvió al Congreso iniciativa para regular porte de armas”

el actual Gobierno tiene la obligación de asegurar técnica, humana y financieramente su materialización, pero su talante autoritario y estigmatizante a la labor de defensa de derechos humanos, probablemente lo impedirá. Entretanto, la desclasificación de los archivos de los organismos de inteligencia y contrainteligencia de la Fuerza Pública, quienes también han sido responsables de graves violaciones a los derechos humanos, continúa siendo una deuda que difícilmente será saldada en favor de las víctimas.

El antecedente más grave son las interceptaciones ilegales de comunicaciones que realizó el DAS durante el gobierno Uribe, bajo supervisión directa y reservada de sus altos funcionarios, y por las que fue condenado Jorge Noguera Cotes. En 2015, la Corte Suprema de Justicia condenó a la exdirectora María del Pilar Hurtado y al exsecretario general de la Presidencia Bernardo Moreno por las interceptaciones ilegales a magistrados, periodistas y opositores[96]. Y los abusos no quedaron en el pasado: en 2020 se supo que la inteligencia militar había perfilado a más de 130 personas, entre ellas más de 30 periodistas nacionales y extranjeros, un escándalo que terminó con el retiro de 11 oficiales[97]. Revivir la red de cooperantes y reactivar la inteligencia financiera sin saldar esas cuentas pendientes equivale a entregar otra vez información sensible sobre los ciudadanos a un sistema que no ha demostrado ser capaz de controlarse a sí mismo.

A eso se sumó en 2024 el caso Pegasus. El expresidente Petro denunció en su momento que la Dirección de Inteligencia de la Policía habría comprado el software espía a la empresa israelí 'NSO Group' por 11 millones de dólares en efectivo en junio de 2021, en plenas semanas del estallido social, con un dinero que, según un reporte de la UIAF, viajó en avión de Bogotá a Tel Aviv. Petro pidió a la Fiscalía investigar a quién se interceptó y con qué orden judicial[98]. Son denuncias todavía en investigación, pero dibujan un patrón: en Colombia, cada gobierno ha heredado capacidades de inteligencia sin controles suficientes, y cada escándalo ha llegado tarde, cuando el daño ya estaba hecho.

A lo largo del 2026 se han revelado varios casos de actuaciones irregulares al interior de la Dirección Nacional de Inteligencia. Estas reiteradas denuncias sobre el desarrollo de esta labor, no hacen más que dar la razón a las organizaciones sociales que han insistido en una discusión profunda sobre la necesaria transformación del modelo de seguridad, que establezca límites y controles claros a las labores de inteligencia que, por su naturaleza, se desarrollan bajo una opacidad que permite la comisión de graves violaciones a los derechos humanos. De hecho, el plan de acción de la política de desmantelamiento, en su numeral 2.7, le impone la responsabilidad al Ministerio de Defensa de impulsar un diálogo intersectorial con participación de la

96 Vanguardia. 2015. "Corte condena a Pilar Hurtado y Bernardo Moreno por chuzadas"

97 CPJ. 2020. "El Ejército colombiano espió a periodistas nacionales y extranjeros, según informe de Semana"

98 El Heraldo. 2024. "Alocución: Petro pide investigación por compra de programa Pegasus en gobierno Duque"

sociedad civil, para generar recomendaciones en relación con las reformas al sector seguridad y defensa, que contribuyan a eliminar cualquier posibilidad de que sus instituciones o sus agentes puedan crear, apoyar o mantener relaciones con organizaciones y conductas criminales. A la fecha, no ha habido ninguna intención de esta cartera de materializar el cumplimiento de esta acción de política pública, lo cual resulta indispensable para generar medidas que, más allá de los impactos mediáticos, contribuyan a prevenir graves hechos de corrupción al interior de estos organismos.

5.8. Una Comisión en suspenso

¿Y la CNGS? En el informe de septiembre de Naciones Unidas, el primero bajo el nuevo Gobierno, la Comisión ni siquiera aparece mencionada (Naciones Unidas, 2026b). El 21 de agosto, los firmantes del Acuerdo radicaron ante la Presidencia un derecho de petición en el que preguntaban, entre otras cosas, por la continuidad de la Comisión y por la seguridad de los excombatientes[99]. A la fecha de este informe no se conoce ninguna convocatoria. La única instancia creada para desmontar al paramilitarismo y sus redes queda así en suspenso, justo cuando el Gobierno revive la red de cooperantes y llama terroristas a todos los grupos por igual.

Entretanto, la Defensoría del Pueblo le entregó al nuevo Gobierno, en agosto, una radiografía que habla por sí sola: 120 alertas tempranas vigentes en 396 municipios y 15 territorios indígenas de los 32 departamentos, y 1.002 eventos de desplazamiento masivo entre 2017 y 2026, que afectaron a 394.839 personas, más de un tercio de ellas de pueblos étnicos[100]. La violencia, en palabras del propio informe, "persiste, se transforma y se fragmenta". Ninguna de esas cifras se resuelve sin una instancia que mire, al mismo tiempo, a los armados y a quienes los sostienen.

El problema de fondo de esa última decisión ya quedó planteado. Meter en la misma bolsa al Clan del Golfo, a las ACSN, a las disidencias y al ELN borra el carácter diferenciado del paramilitarismo y su relación histórica con sectores del Estado y con economías legales. Y si el paramilitarismo deja de nombrarse como tal, tampoco hay razón para desmantelar sus redes de apoyo, que es precisamente el corazón de lo que la CNGS debía hacer.

En últimas, Colombia vuelve a una pregunta que creyó haber dejado atrás en La Habana. Que el Estado persiga a los armados no está en discusión: en eso hay consenso. Lo que está en juego es si lo hará desmontando las redes que los sostienen o reeditando las fórmulas que, en el pasado, acabaron por alimentarlas. La historia reciente del país deja lecciones de sobra sobre el precio de equivocarse en esa respuesta. Dejando de lado principios de DIH o conductas que debería tener un Estado Social de Derecho.

99 Asuntos Legales. 2026. "Firmantes del Acuerdo de Paz piden a De la Espriella definir futuro de la implementación"

100 Infobae. 2026. "Defensoría del Pueblo entregó al Gobierno de De la Espriella informe sobre derechos humanos: el ELN y el Clan del Golfo siguen ganando territorio"



Capítulo 6.

Retos y perspectivas frente al desmonte de organizaciones criminales

Lo anteriormente expuesto deja en la discusión varios aspectos sobre los cuales las organizaciones defensoras de derechos humanos elevamos a la institucionalidad, con el fin de asegurar un adecuado desmonte de la criminalidad organizada en el país.

Diez años después del Acuerdo, el balance es claro: la CNGS desnudó una política de desmantelamiento que logró un diagnóstico común, pero quedó sin metas, indicadores ni presupuesto. El paramilitarismo cambió de forma sin desaparecer, y el Gobierno que llegó en agosto de 2026 regresa a un enfoque de seguridad anacrónico. De ahí se desprenden los retos que siguen.

La convocatoria de la Comisión Nacional de Garantías es un reto ineludible del nuevo Gobierno, así como de las demás entidades del Estado que allí hacen presencia. El Ejecutivo debe profundizar la construcción participativa de políticas públicas, en particular la criminal y de seguridad, cuyas formulaciones han sido preponderantemente cerradas, dada su temática que exige discusiones técnicas y sometidas a reserva en determinados casos. El diseño de la política de desmantelamiento, como se ha venido mencionando, fue una experiencia de gran relevancia para la planeación pública en estas materias, dado que se comprobó que es posible abrir espacios de discusión diagnóstica que ofrezca elementos de gran relevancia para la formulación de planes de acción conjuntos que garantice una acción estatal integral.

En ese sentido, el Gobierno debe tener una visión amplia de la CNGS dentro del entramado institucional del orden nacional. Este espacio no puede ser considerado como parte del "laberinto burocrático" al que se enfrenta operativamente la función pública. Contrario a ello, la CNGS debe ser entendida como un escenario central en la articulación del Gobierno con la Fiscalía y el Ministerio Público para el desmonte de organizaciones criminales responsables de agresiones a personas defensoras de derechos humanos, liderazgos sociales y firmantes de paz, en el cual se oriente una discusión de alto nivel en materia de paz, seguridad y persecución criminal. El cumplimiento de las funciones asignadas para esta Comisión en el Decreto Ley 154 de 2017

Ahora bien, la implementación integral de la política de desmantelamiento es un desafío permanente de todas las entidades del Estado colombiano. El desmonte de organizaciones criminales no debe reducirse a la persecución penal en contra de quienes hacen parte de las estructuras armadas: un sometimiento a la justicia debe prever también la reincorporación efectiva, en términos sociales, económicos y culturales, de quienes decidan someterse voluntariamente a la justicia, con el fin de prevenir y eliminar las posibilidades de reincidencia.

El reciclaje de los actores armados es una problemática real en las dinámicas del conflicto armado en nuestro país, lo cual exige un abordaje integral que permita identificar oportunidades y desafíos en las políticas de

reincorporación. El debilitamiento financiero y humano de la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN), así como las anunciadas propuestas de reforma estructural del Estado, dentro de las cuales las entidades implementadoras de políticas sociales, implica hacer un llamado de atención del Gobierno Nacional para que la reestructuración no desmonte, por la vía presupuestal, la reincorporación. Al menos el 48% de quienes han pasado por la ARN no ha culminado su proceso, y la Ley 2640 de 2026 prevé más de 28.800 posibles sometidos. Sin una oferta real, con enfoque de género y prevención del reclutamiento de NNAJ, el resultado no será desmantelamiento sino rotación, como ocurrió con las transformaciones con las que encontramos hoy a los nuevos rostros paramilitares.

Es indispensable que un desmantelamiento efectivo reconozca que la responsabilidad en el funcionamiento de las organizaciones criminales va más allá de quienes combaten, y debe analizarse la participación también de actores no armados, cuyas acciones y omisiones han sido determinantes en la configuración de la violencia. Sin embargo, esta vinculación debe tener límites claros, pues bajo esta premisa puede profundizarse la indebida criminalización de sectores sociales y populares relacionados con la conflictividad armada. Un criterio central es la identificación de sectores de riesgo, es decir, aquellas actividades económicas con alta sensibilidad de estar permeadas e instrumentalizadas para el blanqueamiento de capitales y que exigen una especial supervisión, teniendo en cuenta los antecedentes de responsabilidad de actores económicos legales por la financiación de estructuras armadas.

Ahora bien, la formulación del Plan Nacional de Desarrollo debe incluir de manera expresa la obligación de todas las entidades del Estado, no sólo del Ejecutivo sino de los organismos de control, de incluir dentro de su planeación operativa la implementación integral de la política de desmantelamiento. La Corte Constitucional ya requirió al Gobierno Nacional para que incluya el componente de paz en el PND y el Plan Plurianual de Inversiones, y que asegure el funcionamiento material y efectivo de una entidad que coordine y monitoree de manera efectiva la implementación del Acuerdo de Paz dentro de la estructura orgánica del Ejecutivo. Sin embargo, es fundamental que dentro de estas órdenes judiciales se expliciten las responsabilidades frente al funcionamiento de la CNGS y la implementación de la política para el desmantelamiento, las cuales deben tener destinaciones presupuestales específicas y responsabilidades concretas de ejecución, con el fin de asegurar financiaciones y actores reales para su materialización.

Actualmente, es la Unidad de Implementación para el Acuerdo Final de Paz, dependencia asesora de la Consejería Comisionada de Paz, la que ejerce la Secretaría Técnica de la CNGS. Su eliminación temprana en la “Patria Milagro”, anunciada en julio de 2026, deja a la instancia sin quien la convoque y haga seguimiento a sus decisiones. Sabiendo de la gravedad que esto reviste. Con esto queda claro que cualquier reforma debe asignar esa función a una depen-

dencia con jerarquía, recursos y capacidad de convocatoria, como lo exige el Auto 1538 de 2026. De lo contrario, la Comisión no desaparecerá por decreto, sino por inanición.

En ese escenario, los contrapesos son decisivos. La Corte Constitucional, la JEP, la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo han sido quienes más han impulsado la convocatoria de la Comisión. La Fiscalía y el Ministerio Público deben hacer uso de su lugar en ella para exigir su convocatoria, y la Misión de Verificación, renovada hasta 2027, conserva el seguimiento a las garantías de seguridad, ante lo cual su labor de incidencia en el adecuado cumplimiento de las funciones es clave.

6.1. Consecuencias del enfoque de seguridad del nuevo gobierno

Si bien aún es algo pronto para un balance de resultados globales de seguridad, no lo es el examinar la dirección de las decisiones del nuevo gobierno para prever hacia dónde vamos como país. Con eso claro vemos que algo novedoso como primera consecuencia es la desaparición del paramilitarismo como categoría: al tratar a todos los grupos como "terroristas", el Gobierno borra su relación histórica con sectores del Estado y con economías legales, y con ella la obligación de desmontar sus redes de apoyo, que es el corazón del mandato de la CNGS.

La segunda consecuencia es el regreso de los civiles a la "primera línea". Es decir, la consolidación de redes de cooperantes, recompensas, Bloques de Defensa con reservistas, frentes de seguridad ganadera y apertura del porte de armas, en un país donde las Convivir fueron, en palabras de Mancuso, "el instrumento perfecto" para multiplicar las autodefensas. La tercera consecuencia es volver a medir el éxito en bajas: 26 muertos en bombardeos al 31 de agosto, tres menores de edad entre las víctimas de El Retorno (Guaviare) y denuncias en La Macarena y Vista Hermosa (Meta) que recuerdan una lógica de ejecuciones extrajudiciales.

La cuarta consecuencia es un sometimiento sin verdad: la Ley 2640 de 2026 premia a los colaboradores financieros y da plena validez a las actas de sometimiento, como en Justicia y Paz. La quinta, aún más nefasta, es el desmonte de la arquitectura de la paz, que deja a la fuerza como único camino cuando el Clan del Golfo está en 509 municipios. Una sexta consecuencia es la reedición de la guerra contra las drogas, con aspersión y alineación con Washington, que golpea al eslabón más débil. Y la séptima, quizá la más grave, es el mayor riesgo para quienes defienden derechos humanos, en medio de un "estatuto antiterrorista" sin reglas claras y un discurso que revive al enemigo interno. A eso se suma una presencia estatal intermitente: los despliegues en la Sierra Nevada llegan con el operativo y se van con él, mientras el control social de las ACSN se construyó durante años.

Frente a ello, el Auto 1538 de 2026 recordó que la paz no depende del gobierno de turno: un límite que no obstaculiza la seguridad, sino que impide construirla sobre la vida de la población civil.

Bibliografía

Amnistía Internacional. (2021). *Cali: En el epicentro de la represión. Violaciones a los derechos humanos durante el Paro Nacional 2021 en Cali, Colombia*.

Arias, G., [et. al]. (2026). *Anatomía del Clan del Golfo y su negociación en Catar: ¿la última oportunidad de la Paz Total?* Fundación Ideas para la Paz.

Arias, G., López, y Tobo, P. (2026). *Control total: Gobernanza criminal de las Autodefensas Conquistadores de la Sierra Nevada (ACSN) y estado actual del proceso de conversaciones*. Fundación Ideas para la Paz.

Associated Press. (2025). *Más del 80% de los 1.300 asesinatos de defensores de DDHH en Colombia siguen sin sentencia*.

Asuntos Legales. (2024). *Defensoría del Pueblo alerta por disputas entre grupos armados en la Sierra Nevada*.

Asuntos Legales. (2025). *Volvió al Congreso iniciativa para regular porte de armas*.

Asuntos Legales. (2026a). *Firmantes del Acuerdo de Paz piden a De la Espriella definir futuro de la implementación*.

Asuntos Legales. (2026b). *La Defensoría emitió una alerta temprana en Magangué por expansión del Clan del Golfo*.

Blu Radio. (2020). *Condenan a integrantes de Clan del Golfo por crímenes contra excombatientes y líderes*.

Blu Radio. (2026a). *Cultivos de coca en Colombia siguen creciendo: 2024 cerró con 261.000 hectáreas*.

Blu Radio. (2026b). *ONU extiende Misión de Verificación en Colombia a 2027 y retira seguimiento a la reforma rural*.

Cambio. (2026). *Masacre en Cartagena: asesinan a cuatro jóvenes que iban en una camioneta por la zona rural*.

Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo. (2023, 15 de febrero). *Intervención ante la Comisión de Paz del Congreso de la República sobre el estado de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad*.

Colombia.com. (2026a). *Abelardo de la Espriella declara terroristas a todas las organizaciones criminales en Colombia: "se acabó esa división"*.

Colombia.com. (2026b). *Se acabó el diálogo: gobierno de De la Espriella revoca delegaciones con ELN y Clan del Golfo*.

Comisión Nacional de Garantías de Seguridad. (2023, 7 de septiembre). *Acuerdo 01 de 2023*.

Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. (2022). *Colombia adentro. Relatos territoriales sobre el conflicto armado: Antioquia, sur de Córdoba y Bajo Atrato chocoano* [1° vol].

Comité para la Protección de los Periodistas [CPJ]. (2020). *El Ejército colombiano espió a periodistas nacionales y extranjeros, según informe de Semana*.

Congreso de la República de Colombia. (1997). *Ley 418 de 1997. Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones*.

Congreso de la República de Colombia. (2013). *Ley 1621 de 2013. Por medio de la cual se expiden normas para fortalecer el marco jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones*.

Congreso de la República de Colombia. (2018). *Ley 1920 de 2018*.

Congreso de la República de Colombia. (2026). *Proyecto de Ley 433 de 2026 Cámara – 296 de 2026 Senado* [Ley de sometimiento].

Corte Constitucional de Colombia. (2017, 20 de abril). *Sentencia C-224 de 2017* (M. P. Alberto Rojas Ríos).

Corte Constitucional de Colombia. (2022). *Sentencia SU-020 de 2022*.

Corte Constitucional de Colombia. (2023). *Sentencia SU-546 de 2023*.

Corte Constitucional de Colombia. (2025). *Auto 1417 de 2025*.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2023). *Caso Miembros de la Corporación Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo" vs. Colombia*.

Crónica del Quindío. (2026). *Qué es la ley de sometimiento y qué contempla el proyecto que avanza en el Congreso*.

Defensoría del Pueblo. (2022). *Alerta Temprana 027 de 2022*.

Defensoría del Pueblo. (2023). *Alerta Temprana 034 de 2023*.

Defensoría del Pueblo. (2025). *Defensoría reitera llamado a la institucionalidad ante escalada violenta en el Magdalena Medio*.

Defensoría del Pueblo. (2026). *Alerta Temprana 024 de 2026*.

El Colombiano. (2020). *Duque afirma que en Colombia no hay masacres sino homicidios colectivos*.

El Colombiano. (2024). *Escándalo de inventarios militares: cuatro uniformados activos y uno retirado fueron capturados por tráfico de armas en el último año*.

El Colombiano. (2026a). *De la Espriella y su anuncio de crear bloques de seguridad: qué son y dónde estarán*.

El Colombiano. (2026b). *Por cuatro años explotaron oro ilegal en las narices del Ejército en el Bajo Cauca antioqueño*. El Diario de Hoy. (2026). *Más de 30 lanchas destrui-*

das y unos 100 muertos tras los ataques de EE. UU. en el Caribe y el Pacífico.

El Espectador. (2019a). *¿Por qué el presidente Iván Duque no convoca la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad?*

El Espectador. (2019b). *¿Qué son las redes de participación cívica de las que habló el presidente Duque?*

El Espectador. (2024a). *A la cárcel mayor del Ejército acusado de intentar extorsionar a una teniente*.

El Espectador. (2024b). *José Félix Lafaurie criticó la paz total del presidente Petro y defendió frentes de seguridad*.

El Espectador. (2026a). *Clan del Golfo amenaza al Cinep: Defensoría, Gobierno y organizaciones rechazan señalamientos y alertan riesgos*.

El Espectador. (2026b). *Mina ilegal de oro del Clan del Golfo cerca de base militar en Antioquia se discutiría en mesa de paz con gobierno Petro*.

El Heraldo. (2019a). *Los cinco pilares del plan de seguridad de Duque*.

El Heraldo. (2019b). *Renuncia MinDefensa tras sopesar coyuntura política*.

El Heraldo. (2023). *La nueva política de defensa tiene como prioridad la seguridad humana y el medio ambiente*.

El Heraldo. (2024). *Alocución: Petro pide investigación por compra de programa Pegasus en gobierno Duque*.

El País. (2022). *Paro armado ha afectado 73 municipios de 10 departamentos del país, denunció Indepaz*.

El Tiempo. (2024). *El experto en formación de militares que terminó al servicio del 'clan del Golfo' entregándoles armamento*.

El Tiempo. (2026a). *Abril fue el mes más violento para las personas defensoras de derechos humanos en lo corrido de 2026*.

El Tiempo. (2026b). *El insólito pronunciamiento del 'clan del Golfo' tras revelación de operación minera ilegal masiva en terreno de una base militar en Antioquia*.

El Tiempo. (2026c). *En 2025 se perdió la lucha contra el homicidio en Colombia: en promedio hubo un caso cada 38 minutos*.

El Tiempo. (2026d). *Unidad para las Víctimas: la entidad que terminó respondiendo por 'La Mandinga', la mina controlada por el Clan del Golfo en las narices del Ejército*.

El Universal. (2026). *Regreso del porte legal de armas divide opiniones en Colombia*.

Fiscalía General de la Nación. (2025, 14 de febrero). *Informe público anual en cumplimiento de la orden 28 de la Sentencia SU-546 de 2023* [En línea].

Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para la Paz. (2025). *Estrategia para contribuir a la im-*

plementación territorial de la Política Pública de Desmantelamiento de Organizaciones y Conductas Criminales que atentan contra la construcción de paz, incluidas las denominadas sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo [Documento de proyecto].

Forbes. (2021). *JEP eleva a 6.402 las víctimas de falsos positivos*.

Forbes. (2026a). *Colombia levanta restricción al porte de armas*.

Forbes. (2026b). *Más de 850 organizaciones piden al próximo gobierno de Colombia proteger a población civil*.

Fundación Ideas para la Paz. (s. f.). La anatomía del Clan del Golfo. En línea y disponible: https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2026-02/la-anatomia-del-clan-del-golfo-entre-el-fortalecimiento-y-la-negociacion-de-paz-en-catar

Gobierno Nacional de Colombia y FARC-EP. (2016, 24 de noviembre). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*.

González Posso, C. (2026). *Parte 3. El fin del conflicto y las garantías de seguridad*. Indepaz.

Gutiérrez Sanín, F., y Vargas Reina, J. (Eds.). (2016). *El despojo paramilitar y su variación: quiénes, cómo, por qué*. Editorial Universidad del Rosario.

Human Rights Watch. (1996). *Las redes de asesinos de Colombia: La asociación militar-paramilitares y Estados Unidos*.

Human Rights Watch. (2010). *Herederos de los paramilitares: La nueva cara de la violencia en Colombia*.

Human Rights Watch. (2014). *La crisis en Buenaventura: Desapariciones, desmembramientos y desplazamiento en el principal puerto de Colombia en el Pacífico*.

Human Rights Watch. (2020). *Colombia: Grupos armados imponen medidas contra el COVID-19 con violencia*.

Infobae. (2023). *Se aprueba política de desmantelamiento de organizaciones criminales, uno de los puntos del Acuerdo de Paz*.

Infobae. (2025a). *Corte Constitucional declaró bajo cumplimiento del Acuerdo de Paz: emitió órdenes al Gobierno para garantizar la seguridad de excombatientes*.

Infobae. (2025b). *Mientras avanzan diálogos con el gobierno Petro, denuncian que el Clan del Golfo estaría impulsando una 'limpieza social' en Sucre*.

Infobae. (2026a). *Abelardo de la Espriella oficializó el ingreso de Colombia al Escudo de las Américas y así reaccionó el país político: "Quien autoriza no es el presidente"*.

Infobae. (2026b). *Defensoría del Pueblo entregó al Gobierno de De la Espriella informe sobre derechos humanos: el ELN y el Clan del Golfo siguen ganando territorio*.

Infobae. (2026c). *El Consejo de Política Criminal avaló la ley de sometimiento de De la Espriella, pese a reparos de la Corte Suprema*.

Infobae. (2026d). *El nuevo ministro de Defensa reveló las primeras medidas de seguridad del Gobierno de Abelardo de la Espriella*.

Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz [Indepaz]. (2026a). *El Clan del Golfo: un orco con pies de barro*.

Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz [Indepaz]. (2026b). *Comunidades en medio de la violencia: balance 2025*.

Jurisdicción Especial para la Paz, Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad. (2020). *Auto 057 de 2020*.

La FM. (2017). *Condenan a penas de entre 37 y 52 años de prisión a 21 militares por falsos positivos de Soacha*.

La FM. (2026). *Periodista del NYT da detalles de la minería ilegal en Caucasia: "Le dije al coronel que fuéramos caminando y encontramos la mina dentro del batallón"*.

La Silla Vacía. (2026a). *Bloque de defensa de Abelardo gusta a los alcaldes y asusta a la oposición*.

La Silla Vacía. (2026b). *Congreso aprueba Ley de Sometimiento del gobierno De la Espriella*.

Ministerio de Minas y Energía. (2026). *ANM aclara que actividades ilícitas en La Mandinga habían sido alertadas desde 2025*.

Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de los Estados Americanos [MAPP/OEA]. (2025). *Informe semestral del Secretario General al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia* [Informe No. 13].

Mongabay. (2025). *Catatumbo, una de las peores crisis que deja más de 50 mil desplazados al borde de Venezuela*. La Patilla.

Naciones Unidas, Consejo de Seguridad. (2026b, septiembre). *Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. Informe del Secretario General* [S/2026].

Noticias Caracol. (2026). *¿Por qué se suspendió zona de ubicación temporal en la que iban a estar miembros del Clan del Golfo?*

Noticias RCN. (2024). *Ejército capturó a nueve uniformados por presuntamente vender armas a grupos ilegales*.

Noticias RCN. (2025). *Asesinan a líder indígena wiwa frente a su familia en zona rural de Riohacha, La Guajira*.

Noticias RCN. (2026a). *¿Cuántos bombardeos se han realizado durante el gobierno de Abelardo de la Espriella?*

Noticias RCN. (2026b). *Grave denuncia contra el Ejército por muerte de campesino en La Macarena*.

NTN24. (2026). *Abelardo de la Espriella entrega balance de seguridad tras primer mes*

de gobierno: el secuestro, la extorsión y las masacres cayeron.

Prensa Latina. (2026). *Denuncian en Colombia posible caso de ejecución extrajudicial*.

Presidencia de la República de Colombia. (1978). *Decreto 1923 de 1978. Por el cual se dictan normas para la protección de la vida, honra y bienes de las personas y se garantiza la seguridad de los asociados* [Estatuto de Seguridad].

Presidencia de la República de Colombia. (1993). *Decreto 2535 de 1993. Por el cual se expiden normas sobre armas, municiones y explosivos*.

Presidencia de la República de Colombia. (1994). *Decreto Ley 356 de 1994. Por el cual se expide el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada*.

Presidencia de la República de Colombia. (2017, 3 de febrero). *Decreto Ley 154 de 2017. Por el cual se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el marco del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016*.

Presidencia de la República de Colombia. (2019). *Decreto 2179 de 2019.*

Presidencia de la República de Colombia. (2024, 24 de mayo). *Decreto 665 de 2024. Por medio del cual se adopta la Política Pública y Criminal y el Plan de Acción Permanente para el desmantelamiento de las conductas y organizaciones que trata el Decreto Ley 154 de 2017.*

Presidencia de la República de Colombia. (2025). *Decreto 1482 de 2025*.

Presidencia de la República de Colombia. (2026a, 8 de septiembre). *Decreto 1368 de 2026*.

Presidencia de la República de Colombia. (2026b, 9 de septiembre). *Resolución 390 de 2026*.

Procuraduría General de la Nación. (2025). *Séptimo informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz*.

Programa Somos Defensores. (2026). *Promesas rotas* [Informe anual 2025 del Sistema de Información sobre Agresiones contra Personas Defensoras de Derechos Humanos].

Publimetro. (2025). *Estados Unidos declara al Clan del Golfo como organización terrorista extranjera y la incluye en la Lista Clinton*.

Publimetro. (2026a). *Gobierno de De la Espriella prepara estatuto antiterrorista: qué significa esto y qué podría cambiar en Colombia*.

Publimetro. (2026b). *Muertes de menores en bombardeos del Ejército de De la Espriella reabre polémica que sacudió a Duque y Petro*.

Publimetro. (2026c). *"No era guerrillera, era mamá": familia en el Meta le pide a De la Espriella aclarar supuesto falso positivo*.

Ríos, F. (2026). La Mandinga, la mina de oro del Clan del Golfo que opera en una base militar colombiana. *The New York Times*.

Rondón Raigoza, F. C. (s. f.). *La Política de Desmantelamiento, entre una deuda y un paso adelante*. Corporación Sur.

Semana. (2026). *¿Qué es el Escudo de las Américas? Abelardo De La Espriella anunció que Colombia hará parte*.

Valora Analitik. (2026). *«No más falsa paz»: De la Espriella anuncia el desmonte de la institucionalidad de la Paz Total y arremete contra la JEP*.

Vanguardia. (2015). *Corte condena a Pilar Hurtado y Bernardo Moreno por chuzadas*.

Vanguardia. (2026a). *Indumil colapsó tras el anuncio que habilita el porte legal de armas en Colombia*.

Vanguardia. (2026b). *Juez frena plan de Abelardo de la Espriella para fumigar cultivos de coca con glufosinato*.

Vanguardia. (2026c). *Trump mantiene a Colombia en la lista antidrogas y deja una puerta abierta a De la Espriella*.

Verdad Abierta. (2012). *"Nos disfrazábamos de guerrilleros para masacrar": alias 'Pipa'*.


Cajar