



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 1200

Bogotá, D. C., jueves, 24 de julio de 2025

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 002 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se establece un tratamiento penal diferenciado para el desmantelamiento y sometimiento de organizaciones al margen de la ley, y reglas para la consolidación de la paz total, el orden público y la seguridad ciudadana.

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2025.

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Radicación Proyecto de Ley ..., por medio de la cual se establece un tratamiento penal diferenciado para el desmantelamiento y sometimiento de organizaciones al margen de la ley, y reglas para la consolidación de la paz total, el orden público y la seguridad ciudadana.

Respetado doctor:

De conformidad con lo establecido en los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos presentar a consideración del Congreso de Colombia el **Proyecto de Ley ...**, por medio de la cual se establece un tratamiento penal diferenciado para el desmantelamiento y sometimiento de organizaciones al margen de la ley, y reglas para la consolidación de la paz total, el orden público y la seguridad ciudadana. Lo anterior, para el correspondiente estudio y trámite legislativo, en los términos definidos en la Constitución y en la

ley conforme a lo expresado en la exposición de motivos y el articulado.

Cordialmente,

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT
Ministro de Justicia y del Derecho

ARMANDO ALBERTO BENEDETTI
VILLANEDA
Ministro de Interior

PROYECTO DE LEY NÚMERO LEY ... 2025

por medio de la cual se establece un tratamiento penal diferenciado para el desmantelamiento y sometimiento de organizaciones al margen de la ley, y reglas para la consolidación de la paz total, el orden público y la seguridad ciudadana.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto fijar la implementación de los procedimientos y tratamientos penales diferenciados para integrantes de grupos armados organizados al margen de la ley (GAOML), grupos armados organizados (GAO),

estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto (EAOCAI), financiadores y colaboradores; así como de aquellas personas procesadas con ocasión del ejercicio de la protesta social, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, para contribuir a la consolidación de la paz, el orden público y la seguridad ciudadana.

Artículo 2º. *Ámbito de aplicación.* La presente ley se aplicará de manera diferenciada, según los procedimientos que se describen a continuación:

a) Tratamiento penal diferenciado, de naturaleza transicional, para integrantes de grupos armados organizados al margen de la ley (GAOML) y grupos armados organizados (GAO) que se encuentren incluidos en los listados remitidos a la autoridad judicial por la Consejería Comisionada de Paz (OCCP), producto de los acuerdos de paz que se suscriban con el Gobierno nacional, en virtud de los cuales se hayan desmovilizado, dejado las armas y el material bélico.

b) Acuerdos para el desmantelamiento y sometimiento de estructuras armadas organizadas y economías ilícitas de crimen de alto impacto (EAOCAI), financiadores y colaboradores que se encuentren incluidos en los listados remitidos a la autoridad judicial por la Consejería Comisionada de Paz (OCCP), producto de los acuerdos de desmantelamiento y sometimiento a la justicia que se suscriban con el Gobierno nacional.

c) Acuerdos de colaboración con la verdad y reparación, para aquellas personas procesadas o condenadas judicialmente, por conductas cometidas en el marco de disturbios públicos o en ejercicio del derecho a la protesta social.

Parágrafo 1º. La OCCP determinará el tipo de grupo o de estructura criminal, de acuerdo con la clasificación que trata esta ley.

Parágrafo 2º. Los procedimientos establecidos en la presente ley deberán garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y a la no repetición, conforme las reglas aplicables a cada uno de ellos.

Artículo 3º. *Definiciones.* Para los efectos de esta ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

a) **Grupo Armado Organizado al Margen de la Ley (GAOML):** de conformidad con lo establecido en el numeral i del artículo 2º de la Ley 2272 de 2022, se entiende por GAOML aquel que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerza sobre una parte del territorio un control tal que le permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas con fines políticos.

b) **Grupos Armados Organizados (GAO):** aquel que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerza sobre una parte del territorio un control tal que le permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas sin fines políticos.

c) **Estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto (EAOCAI):** de conformidad con

lo establecido por el numeral ii del artículo 2º de la Ley 2272 de 2022, las EAOCAI son aquellas organizaciones criminales conformadas por un número plural de personas, organizadas en una estructura jerárquica y/o en red, dedicadas a la ejecución permanente o continua de conductas punibles, entre las que podrán encontrarse las tipificadas en la Convención de Palermo. Las estructuras deben enmarcarse en patrones criminales que incluyan el sometimiento violento de la población civil de los territorios rurales o urbanos en los que operen, y cumplan funciones en una o más economías ilícitas. En todo caso, se tendrá en cuenta la caracterización realizada por la Instancia de Alto Nivel creada por la Ley 2272 de 2022, para el estudio, caracterización y calificación de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto.

d) **Financiadores.** Para los efectos de esta ley se considerarán como financiadores, a las personas que, sin integrar un GAOML, GAO o EAOCAI, hayan aportado recursos económicos para la conformación, el fortalecimiento o el desarrollo de actividades ilícitas de dichos grupos o estructuras. Quedan expresamente excluidas de esta definición, las personas que hayan actuado bajo coacción o amenaza.

e) **Colaboradores.** Son aquellas personas que, sin ser necesariamente autores o partícipes directos de los hechos punibles, crean un riesgo jurídicamente desaprobado en la comisión de crímenes graves, tales como crímenes internacionales o violaciones graves de derechos humanos. Esta colaboración puede materializarse mediante actos de apoyo, facilitación, asistencia logística, encubrimiento, provisión de recursos o utilización del poder institucional para preparar, permitir, mantener o encubrir dichas conductas. En esta definición se incluye a los servidores públicos que hayan actuado como colaboradores de GAOML, GAO y EAOCAI.

Parágrafo. Para efectos de la presente ley también se entenderán como colaboradores a quienes se hayan beneficiado de las conductas de las GAOML, GAO y EAOCAI.

Artículo 4º. *Derecho aplicable.* Los marcos jurídicos de referencia para la aplicación de esta ley, incluyen principalmente el Derecho Internacional en materia de Derechos Humanos (DIDH) y el Derecho Internacional Humanitario (DIH), según resulte aplicable, teniendo en cuenta la naturaleza del actor armado. En el caso de GAOML y GAO, las autoridades competentes, al adoptar sus decisiones, harán una calificación jurídica propia -penal- a las conductas investigadas; calificación que se basará en el artículo 29 de la Constitución Política, en las normas de la parte general y especial del Código Penal Colombiano vigente al momento de la comisión del hecho y/o en las Normas de Derecho Internacional en materia de Derechos Humanos (DIDH), de Derecho Internacional Humanitario (DIH), en normas imperativas de ius cogens, o en el Derecho Penal Internacional (DPI). Las

autoridades competentes respetarán las obligaciones internacionales de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.

La calificación jurídica de las conductas investigadas, podrá ser modificada respecto de la realizada previamente por autoridades judiciales, disciplinarias o administrativas, cuando se considere aplicable un marco jurídico de referencia distinto al originalmente utilizado. Esta recalificación deberá sustentarse en los criterios establecidos por la presente ley.

Artículo 5°. Estructuras de Imputación. Cuando se trate de la comisión de delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra o graves violaciones a los derechos humanos y conexos, se aplicarán las estructuras de imputación del derecho interno, del derecho internacional humanitario, del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho penal internacional reconocidas en tratados y otros instrumentos de derecho internacional vinculantes para Colombia. La jurisprudencia de los tribunales penales internacionales y de los tribunales internacionales de derechos humanos, serán criterio auxiliar de interpretación. Deberá utilizarse la figura de la doble imputación como garantía de los derechos de las víctimas y la sociedad, a conocer la verdad y garantizar la no repetición. La doble imputación implica, imputar a la organización, y, establecer la colaboración del integrante en la estructura. Los hechos individuales deberán valorarse en el marco del hecho total.

Artículo 6°. Posición de garante e imputación objetiva. Quienes hayan creado una organización criminal, o, impartido instrucciones generales para desarrollar las actividades ilícitas, serán garantes de los peligros originados por la estructura al margen de la ley. Los riesgos jurídicamente desaprobados creados por la organización, que, se concreten en resultados delictivos, se imputarán a la estructura y a sus garantes.

Artículo 7°. Priorización. Dentro del ámbito de aplicación de esta ley, la Fiscalía General de la Nación priorizará las investigaciones de las conductas cometidas por los máximos responsables. En el marco de las investigaciones tendrá en cuenta los siguientes elementos:

a) Las investigaciones e imputaciones se harán a las organizaciones, determinando el rol y naturaleza del aporte de sus integrantes al hecho total y al fortalecimiento de la estructura.

b) Los hechos individuales deben investigarse en relación con el hecho total.

c) Las investigaciones deben analizar la estructura de la organización, los delitos del sistema, el contexto social y político donde han desarrollado su actuación ilegal y la forma como se relacionan con otros grupos ilegales, institucionales, así como su articulación con economía lícitas e ilícitas.

d) Las investigaciones deben determinar el modus operandi y los patrones de macrocriminalidad.

e) En ningún caso se exonera a la Fiscalía, del deber de investigar el hecho total y los delitos de sistema, con la finalidad de garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, justicia, reparación colectiva y garantías de no repetición.

Artículo 8°. Máximos responsables. Para efectos de esta ley, se entenderán por máximos responsables:

a) Quienes hayan creado la organización al margen de la ley.

b) Quienes hayan creado los lineamientos y políticas generales ilícitas, que, orientan las actuaciones de la organización y los delitos del sistema.

c) Quienes hayan dado aportes centrales y generales para el funcionamiento de la organización.

d) Quienes hayan ejercido poder y mando sobre toda la estructura.

Artículo 9°. Justicia Retributiva. El tratamiento sancionatorio a quienes se beneficien de la presente ley, contendrá un mínimo de justicia retributiva, consistente en pena privativa efectiva de la libertad o restricciones intensas de la misma.

Artículo 10. Enfoque de justicia restaurativa. En los procedimientos contemplados en esta ley, se aplicará también, un enfoque de justicia restaurativa orientado a la reparación colectiva del daño causado y a la restauración colectiva de las víctimas. Esta forma de justicia prioriza las necesidades, la dignidad y los derechos de las víctimas, garantizando el acceso a la verdad, la justicia y la no repetición de los hechos.

El daño se considera más gravoso, cuando las conductas son cometidas contra mujeres, o, cuando se trata de víctimas pertenecientes a los grupos más vulnerables; o, sujetos de especial protección constitucional, que merecen una reparación colectiva y protección especial: los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes y otros grupos étnicamente diferenciados, las comunidades religiosas, los campesinos, las personas en situación de pobreza, las personas con discapacidad o diversidad funcional, las personas desplazadas y refugiadas, las niñas, niños y adolescentes, la población LGBTIQ+ y las personas mayores.

Artículo 11. Justicia territorial restaurativa. Los procedimientos, tratamientos penales especiales y acuerdos para el desmantelamiento previstos en esta ley, se implementarán bajo un enfoque de justicia restaurativa, orientados a la transformación de los territorios, a la reparación colectiva de las víctimas, a la reintegración efectiva y a la prevención de la repetición del conflicto y de fenómenos de violencia organizada, con prioridad en la reconstrucción del tejido social de las comunidades afectadas.

Artículo 12. Enfoques diferenciales. En todos los procedimientos, los fiscales y jueces deberán identificar el impacto interseccional y diferenciado del conflicto armado, y la violencia generada por grupos y estructuras, sobre las personas de especial protección constitucional, entre ellos mujeres,

personas LGBTIQ+, niños, niñas y adolescentes, pueblos y comunidades étnicas. Para ello se debe adoptar un enfoque diferencial, en todas las etapas del procedimiento, y reconociendo las medidas de reparación colectiva y restauración, y la importancia de su participación activa y equitativa.

Artículo 13. Competencia. Los jueces penales especializados del circuito y los jueces de control de garantías, tendrán competencia en todo el territorio nacional sobre los procedimientos y tratamientos diferenciados de los que trata la presente ley. Los cambios de radicación de los procesos, estarán a cargo del Consejo Superior de la Judicatura.

Para el desarrollo de las audiencias y demás actos procesales señalados en esta ley, no serán aplicables las reglas de competencia territorial establecidas en los artículos 42, 43 y 44 del Código de Procedimiento Penal. Los funcionarios judiciales podrán desarrollar las audiencias y los demás actos procesales en los lugares de reunión de los miembros de los GAOML, GAO y EAOCAL, sin consideración al lugar donde ocurrieron los hechos.

Artículo 14. Contribución a la verdad. De conformidad con el artículo 4° de la Ley 1424 de 2010, modificado por la Ley 2294 de 2023, el Mecanismo no judicial de contribución a la verdad y la memoria histórica del Centro Nacional de Memoria Histórica, será aplicable a todos los procedimientos de desmantelamiento, sometimiento a la justicia y acuerdos de paz. La autoridad judicial verificará que la persona suscriba el Acuerdo de Contribución a la Verdad Histórica y Reparación y que se encuentre participando de forma efectiva en dicho mecanismo.

CAPÍTULO II

Garantías de participación de las víctimas.

Artículo 15. Participación efectiva de las víctimas. Las víctimas tendrán la calidad de interviniente especial en todos los procedimientos descritos en la presente ley, según los estándares nacionales e internacionales sobre garantías procesales, sustanciales, probatorias, acceso a un recurso judicial efectivo y demás derechos aplicables.

Las víctimas podrán participar en los momentos establecidos para ello en la presente ley, por sí mismas, por medio de apoderado de confianza, o, a través del sistema de defensoría pública.

Cuando haya más de una víctima, la autoridad judicial, a fin de asegurar la eficacia del procedimiento, podrá disponer que todas o ciertos grupos, nombren uno o más representantes comunes, a fin de que se puedan agenciar de forma colectiva sus derechos, principalmente en los casos de macrovictimización.

En los casos de macrovictimización, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, promoverán conjuntamente, mecanismos de organización y participación colectiva de las víctimas frente a los procesos adelantados, con el objeto de garantizar que de forma razonable todas

las víctimas puedan participar, sin que ello afecte el desarrollo normal de los procesos.

Artículo 16. Reconocimiento de la calidad de víctima. El reconocimiento de la calidad de víctima se adelantará conforme las disposiciones de la Ley 906 de 2004. En todo caso, a quien acredite estar incluido en el Registro Único de Víctimas, no se le podrá controvertir su condición de tal.

Artículo 17. Participación efectiva de las víctimas. Las víctimas tendrán la calidad de interviniente especial en todos los procedimientos descritos en la presente ley, según los estándares nacionales e internacionales sobre garantías procesales, sustanciales, probatorias, acceso a un recurso judicial efectivo y demás derechos aplicables.

Artículo 18. Derechos de las víctimas. El listado que sigue, no agota los derechos de las víctimas a la verdad, justicia, reparación colectiva y garantías de no repetición. Entre los derechos ya señalados, las víctimas con interés legítimo, también tendrán derecho a:

- a) Ser tratadas con justicia, dignidad y respeto.
- b) Ser reconocidas como víctimas dentro del proceso judicial que se adelanta.
- c) Aportar pruebas e interponer recursos.
- d) Recibir asesoría, orientación y representación judicial a través de la Defensoría del Pueblo.
- e) Contar con acompañamiento psicológico y jurídico en los procedimientos adelantados.
- f) Ser informadas del avance de la investigación y del proceso.
- g) Ser informadas oportunamente, de cuándo se llevarán a cabo las distintas audiencias del proceso, y a intervenir en ellas.

Artículo 19. Derecho de las víctimas en casos de violencia sexual. En los delitos en que se constituya alguna forma de violencia sexual, se garantizará a las víctimas, además de lo previsto en esta ley, el derecho a la intimidad. Los jueces y fiscales deben abstenerse de practicar pruebas que impliquen una intromisión irrazonable, inadecuada, innecesaria y desproporcionada de su vida íntima, evitando en todos los casos posibles, situaciones de revictimización.

Parágrafo. Para determinar la ausencia de consentimiento del sujeto pasivo, en la valoración y juzgamiento de los delitos sexuales, deberá prestarse especial atención al contexto de intimidación generalizada causado por el conflicto armado y fenómenos de macrocriminalidad.

Artículo 20. Derechos de los niños, niñas y adolescentes víctimas. Los jueces y fiscales reconocerán la condición de sujeto de especial protección constitucional, conforme al principio del interés superior del niño. En consecuencia, se reforzará su participación efectiva en el proceso penal y en los mecanismos restaurativos previstos en esta ley, garantizando un enfoque diferencial de derechos.

Parágrafo. Cuando el presunto responsable de las conductas punibles sea una persona menor de edad, no le será aplicable el tratamiento penal especial previsto en esta ley. En estos casos, regirá de manera exclusiva el procedimiento establecido en el Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006), respetando el enfoque restaurativo, pedagógico y protector del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes.

CAPÍTULO III

Reglas generales del tratamiento penal diferenciado a actores del conflicto armado: GAOML y GAO

Artículo 21. *Ámbito personal de aplicación.* El tratamiento penal especial previsto en este capítulo, se aplicará a grupos y personas que sean o hayan sido actores del conflicto armado de acuerdo al DIH, que cometieron conductas delictivas en el marco de su pertenencia a un GAOML o GAO, desde el 01 de enero 1990 hasta la fecha de desmovilización. Se aplicará a:

a) Quienes se desmovilicen como consecuencia de un acuerdo de paz suscrito con el Gobierno nacional, desde la entrada en vigencia de esta ley y mientras esté vigente la Ley 418 de 1997, o, las normas que la adicionen y modifiquen, siempre y cuando se encuentren incluidos en los listados remitidos a la autoridad judicial por la Oficina del Consejero Comisionado de Paz (OCCP).

b) Quienes fueron excluidos previamente de los procesos de justicia transicional de Justicia y Paz y de la Jurisdicción Especial para la Paz, antes de la entrada en vigencia de esta ley, y manifiesten su voluntad mediante acta de compromiso suscrita ante la OCCP dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley. Para su admisión, deberán demostrar contribuciones efectivas a los derechos de las víctimas, particularmente en materia de verdad judicial, reparación colectiva y no repetición, así como abstenerse de cometer nuevos delitos.

Artículo 22. *Tratamiento penal especial diferenciado para integrantes de GAOML y GAO.* A aquellos integrantes que sean máximos responsables, por la comisión de graves violaciones a los derechos humanos, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad, graves infracciones al DIH, y delitos conexos, se les aplicará una pena alternativa privativa de la libertad por un período mínimo de cinco (5) años y no superior a ocho (8) años. Para la tasación de esta pena alternativa, se valorará la gravedad de las conductas y el nivel de participación, así como los daños y afectaciones a niños, niñas y adolescentes. Se tendrá en cuenta su grado de contribución en la transformación de los territorios, la restauración del tejido social, los actos tempranos de verdad, la reparación colectiva a las víctimas y la colaboración efectiva en el esclarecimiento de los hechos ejecutados por el grupo armado.

A los demás integrantes que, sin haber tenido un rol de dirección o capacidad de mando en la

organización, y hayan intervenido en la comisión de tales violaciones, o, cuyo tipo penal impida la aplicación de mecanismos anticipados de terminación del proceso, se les impondrá una pena alternativa de dos (2) a cinco (5) años, con los mismos criterios de tasación.

Quienes resulten vinculados únicamente por delitos derivados de la mera pertenencia al grupo-tales como delitos contra el régimen constitucional y legal, concierto para delinquir o aquellos que la autoridad judicial determine- podrán acceder de manera prioritaria al mecanismo de principio de oportunidad, en los términos de la Ley 906 de 2004.

A quienes fueron excluidos previamente de los procesos de justicia transicional de Justicia y Paz y de la Jurisdicción Especial para la Paz antes de la entrada en vigencia de esta ley, y manifiesten su voluntad mediante acta de compromiso suscrita ante la Oficina Comisionada de Paz dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley, se les aplicará una pena alternativa privativa de la libertad, por un periodo mínimo de ocho (8) años y no superior a diez (10) años. En ningún caso, la sanción podrá ser inferior a la correspondiente en el régimen del cual fueron excluidos. El tiempo de privación efectiva de la libertad, que hayan cumplido en el marco de la justicia transicional anterior, se tendrá en cuenta, en este nuevo marco punitivo.

Parágrafo 1º. En los supuestos del inciso primero y segundo de este artículo, la pena alternativa será ejecutada en las condiciones establecidas en la presente ley.

Parágrafo 2º. En el caso particular de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, cuyo delito base sea un delito contra el orden constitucional vigente, la autoridad judicial competente aplicará lo dispuesto en la Ley 418 de 1997.

Parágrafo 3º. En el caso particular de miembros de grupos armados organizados, cuyos únicos delitos cometidos sean el concierto para delinquir, en los términos del inciso primero del artículo 340 del Código Penal; la utilización ilegal de uniformes e insignias; instigación a delinquir, en los términos del inciso primero del artículo 348 del Código Penal; y fabricación, tráfico y porte de armas y municiones, podrán ser beneficiarios de resolución inhibitoria o preclusión de la investigación, según el caso.

Artículo 23. *Condiciones especiales de aseguramiento y pena privativas de la libertad.* El Gobierno nacional podrá disponer de lugares especiales para el cumplimiento de medidas de aseguramiento y ejecución de las penas privativas de la libertad, en el marco de las negociaciones de paz adelantadas con los GAOML y GAO. Los lugares de reclusión deberán reunir condiciones de seguridad y austeridad, garantizando condiciones de dignidad humana y protección.

La privación de la libertad, se llevará a cabo en espacios rurales o urbanos para la construcción de la paz y la transformación territorial, así como en colonias agrícolas o centros de armonización,

diferentes a los establecimientos del sistema penitenciario vigente. En estos espacios, deberán permitir tratamientos administrativos penitenciarios armónicos con la participación en acciones de justicia restaurativa, reparación colectiva y satisfacción de los derechos de las víctimas. Además, se procurará el arraigo social y la permanencia de las personas acogidas a esta ley, en los territorios, siempre y cuando no medie circunstancia que lo impida.

Los máximos responsables, podrán acceder al beneficio administrativo de libertad preparatoria para trabajar o estudiar por el tiempo restante que le queda de la pena impuesta, una vez cumplan cinco (5) años de pena privativa efectiva de la libertad. Deberán cumplir los siguientes presupuestos:

a) El trabajo, el estudio y la contribución a acciones restauradoras, sólo podrá realizarse durante el día, debiendo el condenado regresar a los espacios rurales o urbanos para la construcción de la paz y la transformación territorial, para pernoctar.

b) La autorización de que trata este inciso, la hará la dirección del respectivo espacio para la construcción de la paz, mediante resolución motivada.

c) Lo demás, será regulado en los términos del artículo 150 de la Ley 65 de 1993 y lo que reglamente el Gobierno nacional.

Parágrafo 1°. En ningún caso se aplicarán subrogados penales, beneficios adicionales o rebajas complementarias a la pena alternativa.

Parágrafo 2°. Las personas condenadas a penas alternativas entre dos y cinco años, no accederán a libertad preparatoria.

Parágrafo 3°. En ningún caso la valoración de la conducta punible será un obstáculo para acceder al beneficio administrativo de la libertad preparatoria.

Artículo 24. Requisitos para acceder al tratamiento penal diferenciado. Los miembros de un GAOML o GAO, podrán acceder al tratamiento penal diferencial que establece la presente ley, siempre que reúnan las siguientes condiciones:

a) Que el grupo armado se haya desmovilizado.

b) Que el grupo armado haya dejado las armas y el material bélico.

c) Que el grupo armado entregue la totalidad de los bienes producto de la actividad ilícita.

d) Que el grupo entregue en forma inmediata a los niños, niñas y adolescentes vinculados a las organizaciones armadas, incluyendo aquellos sometidos a formas de uso, reclutamiento o utilización.

e) Que el grupo armado cese toda interferencia al libre ejercicio de los derechos políticos y libertades públicas, y, cualquier otra actividad ilícita.

f) Que el grupo armado, en el marco de los acuerdos suscritos con el Gobierno nacional, haya renunciado a las economías ilícitas, y, sus miembros contribuyan en su transformación hacia economías legales y a la construcción de transformaciones territoriales.

g) Que el grupo armado no tenga personas retenidas o secuestradas.

h) Que individualmente hayan suscrito un acta de aceptación de las condiciones establecidas en esta ley.

i) Que individualmente hayan contribuido al esclarecimiento de la verdad relacionada con el hecho total, mediante los instrumentos judiciales y extrajudiciales dispuestos para tal fin.

Parágrafo 1°. Aquellos que afecten el desarrollo pacífico de las elecciones presidenciales del año 2026 y otras, no podrán acceder a los tratamientos penales diferenciales de los que trata esta ley.

Parágrafo 2°. Las personas que accedan al tratamiento penal especial del presente capítulo, también deberán participar en los mecanismos no judiciales de contribución a la verdad y de memoria histórica; en mecanismos de búsqueda de personas dadas por desaparecidas y en actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad y restauración de las víctimas.

Artículo 25. Causales de revocatoria del tratamiento penal diferenciado. Son causales de pérdida individual del tratamiento penal diferenciado:

a) Que la persona sea renuente a comparecer al proceso, o, incumpla los compromisos y obligaciones emanados de la presente ley.

b) Que se verifique que, la persona no hizo entrega, ofreció o denunció bienes adquiridos por ella o por el GAOML o GAO durante y con ocasión de su pertenencia al mismo, de forma directa o indirecta.

c) Que la persona haya sido condenada por un delito doloso cometido con posterioridad a su desmovilización.

d) Que la persona ha vuelto a integrar un GAOML, GAO o una EAOCAL.

e) Que se establezca que, la persona no ha concurrido de manera activa, o, se verifique que, no ha participado en los mecanismos judiciales y extrajudiciales de contribución a la memoria, la verdad, la reparación colectiva y garantías de no repetición; así como, a la contribución a la transformación territorial en el marco de la presente ley.

En estos casos, el juez de conocimiento decidirá motivadamente, si suspende o revoca el tratamiento penal especial previsto en este capítulo. Mediante audiencia pública solicitada por la Fiscalía General de la Nación, las víctimas o el Ministerio Público.

En esta diligencia se presentarán y practicarán las pruebas que den cuenta del presunto incumplimiento, se escuchará a la defensa y a las víctimas reconocidas en el trámite. En este procedimiento se aplicarán todas las garantías derivadas del debido proceso. Si ya existe condena y se declara el incumplimiento, se activará la pena ordinaria originalmente impuesta; si aún no hay sentencia, el expediente se remitirá en el estado en el que se encuentre a la autoridad competente para continuar el juzgamiento bajo

el régimen ordinario y ajustar las condiciones de privación de libertad al mismo. La decisión sobre el incumplimiento de obligaciones, es susceptible del recurso de apelación.

Artículo 26. Régimen aplicable a personas privadas de la libertad. Las personas a quienes aplican las disposiciones de este capítulo y que se encuentren previamente privada de la libertad, estarán sometidos a las siguientes condiciones:

1. Quienes al momento de la suscripción del acta de aceptación hayan estado privados de la libertad por un periodo inferior a (5) años, serán trasladados a pabellones especiales para la paz, o, a las zonas de ubicación temporal previstas en la Ley 2272 de 2022, en los cuales permanecerán privados de la libertad en las condiciones definidas en la presente ley.

2. Quienes al momento de la suscripción del acta de aceptación hayan estado privados de la libertad por un periodo superior a cinco (5) años, accederán a la libertad condicional, si reúnen los presupuestos señalados en esta ley.

Artículo 27. Interrogatorio de la Fiscalía General de la Nación a GAOML y GAO. La Fiscalía General de la Nación llamará a interrogatorio a quienes aplique el presente capítulo, para que, en presencia de su defensor de confianza, o, el otorgado mediante el régimen de defensoría pública, manifiesten las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que hayan participado en los hechos delictivos cometidos con ocasión de su pertenencia a estos grupos; hechos que sean anteriores a su desmovilización, así como la identidad de las víctimas de las que tenga conocimiento. En la misma diligencia indicarán la fecha y motivos de su ingreso al grupo y los bienes que entregarán, ofrecerán o denunciarán para contribuir a la reparación colectiva de las víctimas, que sean de titularidad real o aparente del GAOML o GAO al que pertenecieron. El interrogatorio debe aportar o informar todos los elementos para fundamentar su contribución a la verdad.

A partir de la información recolectada en el interrogatorio, la Fiscalía adelantará las labores de investigación necesarias para constatar la veracidad de la información aportada. Además, deberá identificar los patrones de macrocriminalidad.

Parágrafo 1º. La Fiscalía General de la Nación podrá adoptar metodologías tendientes a la práctica de interrogatorios de forma colectiva, por estructuras, subestructuras o grupos de personas, con el fin de que los integrantes de la organización puedan aportar un contexto claro y completo que contribuya a la reconstrucción de la verdad colectiva.

Parágrafo 2º. En el desarrollo del proceso investigativo, las víctimas tendrán derecho a presentar de forma escrita, toda aquella información que consideren relevante para el caso; y, a aportar elementos materiales de prueba que contribuyan al esclarecimiento de los hechos.

Artículo 28. Medida de aseguramiento En el marco de la investigación de la Fiscalía, se deberá

celebrar una audiencia de imposición de medida de aseguramiento de detención preventiva ante el juez de control de garantías. En esta audiencia, la Fiscalía justificará la procedencia de la medida de aseguramiento. El tiempo que dure la medida de aseguramiento de privación de la libertad, se tendrá en cuenta para el cómputo del término de ejecución de la pena alternativa. La detención preventiva podrá cumplirse en los lugares donde se cumplirán las penas alternativas.

El Fiscal podrá abstenerse de solicitar medida de aseguramiento privativa de la libertad de los sujetos que no se encuentran dentro de los criterios de la priorización, cuando se presenten las siguientes condiciones:

a) Que se haya investigado el papel de la organización en el hecho total.

b) Que los miembros de la organización hayan cumplido los mecanismos de justicia restaurativa contemplados en esta ley.

c) Que la organización haya cumplido con las garantías de verdad y reparación colectiva.

Parágrafo. Salvo que la petición de la Fiscalía en materia de medidas de aseguramiento viole en forma ostensible el ordenamiento jurídico, la petición será vinculante para el juez de control de garantías.

Artículo 29. Escrito de acusación. En el término de doce meses, desde la finalización de los interrogatorios, la Fiscalía elaborará escrito de acusación colectivo, que, será trasladado a los sujetos procesales e intervinientes, incluyendo a las víctimas, por el término de (2) dos meses, antes de la celebración de la audiencia concentrada, a efectos de que presenten sus observaciones al escrito de acusación. Estas observaciones serán analizadas por el ente acusador y tenidas en cuenta para la audiencia concentrada de que trata el siguiente artículo. El escrito debe contener, como mínimo, lo siguiente:

- Determinación de los hechos y conductas enmarcados en el patrón criminal; y, la caracterización de los delitos de sistema.

- Determinación y explicación del hecho total.

- Identificación de las víctimas reconocidas en el proceso.

- Determinación de los daños a las víctimas y el territorio.

- Elementos materiales probatorios y su valoración.

- Determinación de los máximos responsables del GAOML o GAO.

- Definición de la modalidad de autoría o participación en las conductas enmarcadas en el patrón criminal.

- Identificación de los demás miembros que no hayan tenido un rol de dirección o capacidad de decisión en el plan criminal, pero que hayan intervenido en otros roles en la comisión de graves violaciones a los derechos humanos, crímenes de guerra y delitos que no pueden ser objeto de renuncia a la persecución penal.

Parágrafo 1º. Con la presentación del escrito de acusación, se suspenderá el término de prescripción de la acción penal.

Parágrafo 2º. Si el escrito de acusación no se presenta dentro de los dieciocho meses (18) siguientes a la privación efectiva de la libertad, el investigado tendrá derecho a la libertad.

Artículo 30. Audiencia concentrada. Dentro de los seis (6) meses siguientes al vencimiento del traslado del escrito de acusación, el juez de conocimiento realizará la audiencia pública de formulación de acusación y aceptación de cargos. La formulación de la acusación colectiva se concentrará en la determinación de los hechos y conductas, identificación de patrones de criminalidad, estructura de doble imputación, hecho total y posiciones de garantía, y, la participación diferenciada de los miembros del grupo armado en la ejecución de las conductas delictivas atribuidas a la organización.

Después de la formulación de la acusación, los acusados podrán allanarse a los cargos formulados y podrán acceder al tratamiento penal especial. En caso contrario, la actuación será remitida a la autoridad competente para adelantar el procedimiento, según el régimen ordinario contemplado en la Ley 906 de 2004. En la misma audiencia intervendrá la Procuraduría General de la Nación, para expresar sus consideraciones sobre los cargos formulados por la Fiscalía, así como su pretensión de la reparación colectiva. A su vez, entregará concepto por escrito a la autoridad judicial de conocimiento.

En este mismo sentido, intervendrá la representación de víctimas, que presentará pretensiones en relación con la reparación colectiva, con enfoque territorial, para ser incluida en la sentencia.

Parágrafo 1º. Con el propósito de agilizar el procedimiento, la autoridad judicial de conocimiento, podrá aplicar estrategias de concentración, que, permitan la celeridad en la administración de justicia.

Parágrafo 2º. En caso de que las personas sujetas a este procedimiento no aceptaren cargos, la causa penal será remitida a justicia ordinaria y la persona perderá todos los beneficios consagrados en esta ley.

Artículo 31. Sentencia colectiva. Finalizada la audiencia, la autoridad judicial de conocimiento emitirá sentencia dentro de los tres (3) meses siguientes a la terminación de la audiencia concentrada de formulación y aceptación de cargos. La sentencia escrita se pondrá a disposición de cada una de las partes e intervinientes por un término de quince (15) días. Vencido el término, la autoridad judicial de conocimiento convocará a audiencia pública para hacer lectura de los aspectos más relevantes y la parte resolutive de la sentencia de forma concentrada. Concluida la audiencia, las partes sustentarán oralmente los recursos que procedan contra la decisión de primera instancia.

Parágrafo. Si la audiencia concentrada y la sentencia, no se realizan dentro de los términos

señalados en esta ley, la persona tendrá derecho a su libertad.

Artículo 32. Contenido de la sentencia colectiva. De conformidad con los criterios establecidos en esta ley, la sentencia colectiva condenatoria deberá contener el relato del hecho total, las estructuras de imputación aplicables, así como la identificación de hechos representativos de los patrones de macrocriminalidad. Además, fijará la pena principal y las accesorias de manera individualizada, así como la definición del tratamiento penal especial correspondiente a cada integrante del grupo armado. Adicionalmente, se deberá incluir de forma preliminar al incidente de reparación, las medidas y obligaciones en materia de contribución a la reparación colectiva de las víctimas con enfoque territorial.

La sentencia tendrá efecto de cosa juzgada, en relación con el hecho total.

Artículo 33. Incidente de reparación colectiva con enfoque territorial. Dentro de los treinta (30) días siguientes a que quede en firme la sentencia que declara la responsabilidad penal, previa solicitud expresa de las víctimas, o del fiscal del caso, o del representante del Ministerio Público a instancia de las víctimas, se abrirá el incidente de reparación integral colectivo de los daños causados con la conducta criminal y se convocará a audiencia pública dentro de los cinco (5) días siguientes. Lo anterior, por parte de la autoridad judicial de conocimiento que profirió la sentencia.

Previo al inicio de la audiencia, los representantes legales de las víctimas presentarán por escrito las pretensiones y formas de reparación colectiva, así como, las pruebas que harán valer para fundamentarlas. De todo esto se dará traslado a las partes e intervinientes, quienes en audiencia, realizarán las solicitudes de corrección o aclaración que consideren necesarias, que serán resueltas en la misma audiencia. De no existir observaciones, se entenderá que hay conformidad con lo consignado en los escritos.

Admitida la pretensión, la autoridad judicial la pondrá en conocimiento de los sentenciados, y, a continuación invitará a los intervinientes a dialogar para definir una medida de reparación colectiva, con enfoque territorial. Si hubiere acuerdo, su contenido lo incorporará a la decisión que falla el incidente; en caso contrario, el juez definirá la medida restaurativa de acuerdo con la información disponible. La decisión determinará como se distribuyen los bienes entregados por el GAOML o GAO para la reparación colectiva con enfoque territorial.

CAPÍTULO IV

Acuerdos para integrantes de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto (EAOCAI), financiadores y colaboradores, que, no son actores del conflicto armado

Artículo 34. Ámbito personal de Aplicación. Los beneficios derivados de los acuerdos para el desmantelamiento de estructuras y economías

ilegales del crimen de alto impacto previstos en este capítulo, se aplicarán a miembros de EAOCAI, que se encuentren incluidos en los listados remitidos a la autoridad judicial por la Oficina del Consejero Comisionado de Paz (OCCP), que se sometan desde la entrada en vigencia de esta ley, hasta el 20 de diciembre de 2026. Igualmente, aplicará a los financiadores y colaboradores, en los términos definidos por la presente ley.

Artículo 35. Desmantelamiento de estructuras.

Los acuerdos para el desmantelamiento de estructuras y economías ilegales del crimen de alto impacto, se regirán por los siguientes elementos, siempre que la EAOCAI, haya suscrito un acuerdo con el Gobierno nacional:

a) Se acordarán entre el Fiscal General de la Nación o su delegado, y los jefes de la estructura criminal de alto impacto.

b) El acuerdo debe contener información corroborada, sobre los integrantes de la estructura, su modus operandi, bienes, redes de apoyo, financiadores y colaboradores, y, demás información que requiera la Fiscalía General de la Nación.

c) El cese inmediato de toda actividad al margen de la ley, realizada por la organización.

d) Un cronograma de cómo se realizará el desmonte gradual de toda la estructura y sus redes de apoyo.

e) Un plan para la entrega inmediata de niños, niñas y adolescentes vinculados a las estructuras, incluyendo aquellos sometidos a formas de uso, reclutamiento o utilización.

f) Un plan de reparación colectiva a las víctimas de la organización, que satisfagan los estándares internacionales de verdad, justicia y reparación y garantías de no repetición.

g) Pedir perdón público a las víctimas.

h) Suministrar información corroborada, para contribuir al desmantelamiento de actividades ilícitas realizadas por otras personas, redes u organizaciones diferentes a las que hace parte.

Artículo 36. Colaboración eficaz de los jefes y miembros de la organización. Para que los jefes y miembros de la organización, puedan ser beneficiados con los mecanismos de sometimiento a la justicia consagrados en este capítulo, es necesario cumplir con los siguientes presupuestos:

a) La existencia previa de un acuerdo de desmantelamiento de la organización y de las economías ilícitas.

b) Colaboración eficaz para el cumplimiento del acuerdo de desmantelamiento de la organización y de las economías ilícitas.

c) Entrega total de los bienes producto de las actividades ilegales de la estructura y de los individuos que la conforman.

d) Participar activamente en los mecanismos de justicia restaurativa.

e) Cesar individualmente, toda actividad delictiva.

f) Contar la verdad, sobre sus acciones delictivas individuales y colectivas.

g) Someterse a los presupuestos que se acuerden individualmente con la Fiscalía, propios de la justicia premial: preacuerdos, aceptación de cargos, sentencia anticipada.

Parágrafo 1º. Se entiende por colaboración eficaz, aquel aporte que cumpla entre otras, con la siguientes características:

a) Que no sea un hecho notorio o un recuento de eventos de conocimiento público.

b) Que sea información que no haya sido recopilada totalmente por una autoridad judicial.

c) Que la información pueda, prima facie, revestir utilidad para el proceso de desmantelamiento de las estructuras o economías ilícitas.

d) Que sea información que corrobore o aumente la probabilidad de veracidad de la hipótesis que maneje la Fiscalía General de la Nación, de acuerdo con los criterios que orientan la construcción de evidencias en el método científico.

Parágrafo 2º. El procedimiento se determinará a partir de los acuerdos individuales con la Fiscalía, propios de la justicia premial.

Parágrafo 3º. Las personas que accedan a los beneficios por colaboración eficaz de que trata este capítulo, deberán participar en los mecanismos no judiciales de contribución a la verdad y de memoria histórica, y, en mecanismos de búsqueda de personas dadas por desaparecidas, establecidos por el Estado para esos fines.

Parágrafo 4º. Aquellas personas que, de forma individual, quieran someterse a esta ley, lo podrán hacer con la suscripción al acta de sometimiento, siempre y cuando la Fiscalía evalúe y decida, que el aporte a la verdad, a la reparación colectiva de las víctimas y al desmantelamiento de organizaciones y grupos, es eficaz.

Artículo 37. Tratamientos punitivos. Se rebajará el monto de la pena imponible, o de la pena impuesta, entre un 40% y un 60%, de acuerdo con los siguientes criterios:

a) El grado de colaboración eficaz para el desmantelamiento de la organización, las redes de apoyo, la entrega de bienes del grupo al que pertenece, o, de actividades individuales o colectivas de otras organizaciones ilegales.

b) El aporte de verdad y reparación colectiva para las víctimas.

c) El tipo de mecanismo de justicia premial que se acoja y que permita proferir sentencias condenatorias sin mayores dilaciones.

d) El tipo de renuncia que se haga a formas procesales que sean disponibles, sin violar las garantías mínimas de un debido proceso.

Parágrafo 1º. En ningún caso se aplicarán subrogados penales, beneficios adicionales o rebajas complementarias a los beneficios por colaboración eficaz, del presente artículo.

Parágrafo 2°. La contribución efectiva a la satisfacción de los derechos de las víctimas, será valorada por la Fiscalía General de la Nación y por la autoridad judicial cuando apruebe el acuerdo. Dicha contribución podrá incluir actividades judiciales y extrajudiciales en materia de búsqueda de personas desaparecidas, transformación territorial, aporte de bienes para la reparación colectiva, entre otras.

Parágrafo 3°. Las contribuciones al desmantelamiento y a la satisfacción de los derechos de las víctimas podrán ocurrir antes del inicio del proceso judicial, en el contexto de los acercamientos y conversaciones, las que deberán ser valoradas por las autoridades arriba enunciadas.

Artículo 38. Libertad condicional. Las personas que hayan cumplido ocho (8) años, o, las dos quintas (2/5) partes de la pena privativa efectiva de la libertad, tendrán derecho a la libertad condicional, cuando además de la colaboración efectiva con el desmantelamiento de la organización, se verifique la contribución efectiva con la satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, justicia, reparación colectiva y garantías de no repetición.

Artículo 39. Requisitos para acceder a los beneficios por colaboración eficaz por parte de financiadores y colaboradores de GAOML, GAO y EAOCAL. Para que un financiador o colaborador acceda al beneficio por colaboración eficaz, la autoridad judicial deberá verificar que:

- a) Se haya entregado efectivamente los bienes lícitos e ilícitos, según esta ley.
- b) Se haya proporcionado información sobre bienes vinculados al grupo armado o a redes criminales.
- c) Se haya colaborado con datos para el desmantelamiento de dichas estructuras.
- d) Que la EAOCAL, GAOML o GAO ponga a disposición del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar la totalidad de menores de edad que integraban el grupo, en el caso que sea procedente.
- e) Haya un compromiso formal de no volver a delinquir.
- f) Se haya contribuido al esclarecimiento de la verdad, mediante los mecanismos estatales.

Artículo 40. Causales de revocatoria del tratamiento penal diferenciado. Serán causales de pérdida individual del tratamiento penal diferenciado, las siguientes:

- a) Que incumpla de manera grave los compromisos adquiridos.
- b) Que oculte información sustancial sobre bienes, redes o patrones criminales.
- c) Que reincida en actividades delictivas dolosas, o, mantenga vínculos con estructuras activas.
- d) Que no cumpla con las condiciones de colaboración previstas en el acuerdo de colaboración eficaz celebrado con la Fiscalía.

En estos eventos, la autoridad judicial procederá a decretar, mediante decisión motivada, la terminación del proceso judicial contemplado en

este Capítulo, o, la revocatoria definitiva de los beneficios concedidos y su respectiva remisión en el estado en el que se encuentre a la autoridad judicial ordinaria. Lo anterior, previa realización de audiencia pública realizada ante solicitud motivada elevada por la Fiscalía General de la Nación, las víctimas o el Ministerio Público. En esta diligencia se presentarán y practicarán las pruebas que den cuenta del presunto incumplimiento, se escuchará a la defensa y a las víctimas reconocidas en el trámite. En este procedimiento se aplicarán todas las garantías procesales derivadas del debido proceso. La decisión sobre el incumplimiento de obligaciones es susceptible del recurso de apelación.

Artículo 41. Activación del procedimiento. En el caso de integrantes de EAOCAL, el procedimiento podrá activarse a través de acuerdos suscritos entre voceros autorizados de la estructura y el Gobierno nacional. Para tal efecto, las personas vinculadas a las estructuras organizadas de crimen de alto impacto serán incluidas en la lista suscrita por los voceros o miembros representantes de la estructura, que, sea recibida y aceptada por la Oficina del Consejero Comisionado de Paz, de acuerdo con el parágrafo 5°, artículo 8° de la Ley 418 de 1997, modificada por la Ley 2272 de 2022. Esta lista podrá incluir todas aquellas personas que hagan parte de la jerarquía o red de la estructura, y, que hayan cometido conductas punibles para la determinación y desarrollo efectivo de los planes criminales de la misma. Con dichos listados, se aportará también, información sobre zonas de operación, roles jerárquicos y bienes susceptibles de ser entregados.

Parágrafo. El inicio del procedimiento para financiadores o colaboradores se realizará, mediante su inclusión en la lista que, la Oficina del Consejero Comisionado de Paz remitirá a la Fiscalía General de la Nación, con base en la información proporcionada por los grupos armados o estructuras. Una vez notificados por la Fiscalía, los incluidos en dicha lista dispondrán de un plazo de treinta (30) días calendario para acogerse al procedimiento especial establecido en esta ley.

Artículo 42. Acumulación de procesos y penas. Los beneficios por colaboración eficaz establecidos en esta ley, se aplicarán a todas las conductas cometidas por las personas beneficiadas con ocasión de su pertenencia al EAOCAL, aunque hayan sido objeto de condena en sentencias distintas. En todo caso, se procurará resolver la situación jurídica de cada persona en una única sentencia.

CAPÍTULO V

Bienes: entrega, administración y destinación

Artículo 43. Identificación de los bienes. Los miembros de GAOML, GAO y EAOCAL, financiadores y colaboradores objeto de esta ley, deberán presentar ante la Oficina del Consejo Comisionado de Paz en el marco de las negociaciones, un listado de bienes que incluya dos tipos de información: i) bienes relacionados con la operación del grupo, y, ii) lo que se denominará infraestructura comunitaria; es decir, la infraestructura realizada

por el grupo o estructura en las zonas de influencia. Se considerarán como bienes relacionados con la operación del grupo, aquellos pertenecientes o vinculados a la organización, como muebles, inmuebles, activos y otros, relacionados con el capital y rentas de las actividades lícitas e ilícitas a nivel nacional e internacional.

Parágrafo 1º. La información sobre bienes vinculados a la actividad del GAOML o GAO, será remitida a la Fiscalía General de la Nación por la Oficina del Consejero Comisionado de Paz, asegurando la valoración técnica previa por parte del fondo de reparación colectiva a las víctimas de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) acerca del potencial reparador de los bienes vinculados a la actividad del grupo y la infraestructura comunitaria realizada en su zona de influencia.

Parágrafo 2º. La información sobre bienes vinculados a la actividad de la EAOCAI, será remitida a la autoridad judicial por la Oficina del Consejero Comisionado de Paz, asegurando la valoración técnica previa por parte de la Sociedad de Activos Especiales (SAE), acerca del potencial reparador de los bienes vinculados a la actividad del grupo y la infraestructura comunitaria realizada en la zona de influencia del grupo. Lo anterior no exime de la obligación individual de las personas acogidas, de comunicar a la autoridad judicial la información adicional sobre bienes de los que tenga conocimiento y de contribuir a que estos sean plenamente identificados y entregados efectivamente, conforme a las reglas que se establezcan para este fin.

Lo anterior, no exime de la obligación individual de las personas acogidas, de comunicar a la autoridad judicial la información adicional sobre bienes de los que tenga conocimiento y de contribuir a que estos sean plenamente identificados y entregados efectivamente, conforme a las reglas que el Gobierno nacional establezca para este fin.

Artículo 44. Bienes susceptibles de ser recibidos con destino a la reparación colectiva de las víctimas con enfoque territorial. Para efectos de esta ley, se considerarán como bienes susceptibles de ser recibidos para la reparación territorial de las víctimas, los bienes de los grupos armados al margen de la ley, grupos armados organizados, estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, financiadores y colaboradores en dos categorías:

1. Bienes que puedan ser plenamente identificados con normas técnicas de inventarios, susceptibles de ser monetizados y comercializados.

2. Infraestructura comunitaria realizada por los grupos o estructuras en las zonas de influencia, tales como vías, puentes, infraestructura en salud, educación, dotaciones públicas, casas o edificios comunitarios, entre otros.

Parágrafo 1º. Se distribuirán los bienes monetizables y comerciales en la reparación colectiva de las víctimas, con enfoque territorial.

Parágrafo 2º. En todo caso, en el marco de los procedimientos dispuestos en esta ley, la autoridad judicial otorgará la posibilidad de conservar hasta el 12% de los bienes entregados a título individual. El monto de los bienes que se puedan conservar, se fijará de acuerdo con el grado de la colaboración eficaz del grupo o del miembro de la organización. Para el cumplimiento de esta disposición, el juez debe valorar especialmente, las negociaciones de paz con estos grupos armados

Artículo 45. Administración y gestión de los bienes incluidos en la lista. La Sociedad de Activos Especiales (SAE) administrará los recursos entregados por integrantes de EOCAI. Por otra parte, los bienes entregados por GAOML, serán administrados por el Fondo de Reparación a las Víctimas de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV-. Todos los bienes entregados en el marco de los procedimientos descritos en esta ley, tienen como destino exclusivo la reparación colectiva y territorial de las víctimas. Para lo anterior, se crearán subcuentas especiales que garanticen la integridad de los bienes y recursos monetizables para la reparación colectiva y territorial.

CAPÍTULO VI

Tratamiento especial para conductas cometidas en el marco de los disturbios públicos o el ejercicio del derecho a la protesta social

Artículo 46. Ámbito de aplicación. Se aplicará a aquellas personas que estén condenadas o estén vinculadas a investigaciones judiciales con ocasión de conductas cometidas en el marco de los disturbios públicos o el ejercicio del derecho a la protesta social.

Artículo 47. Requisitos para acceder al tratamiento especial. Las personas sujetas a lo establecido en este capítulo, deberán suscribir ante la Fiscalía General de la Nación un acta de compromiso mediante la cual se obliguen a colaborar con el esclarecimiento de los hechos, y, a participar en los procesos de reparación colectiva con enfoque territorial, como requisitos esenciales para su vinculación al procedimiento especial.

Artículo 48. Tratamientos especiales aplicables. Podrá aplicarse el principio de oportunidad, con miras a renunciar a la acción penal, respecto de conductas cometidas en el contexto de disturbios públicos o en el ejercicio de la protesta social. Entre estas conductas se incluyen: lesiones personales con incapacidad menor a 30 días, daño en bien ajeno, instigación al delito, perturbación en servicio de transporte público, colectivo u oficial, obstrucción de vías públicas que afecte el orden público, disparo de arma de fuego, empleo o lanzamiento de sustancias u objetos peligrosos, violencia contra servidor público, perturbación de actos oficiales y asonada.

Para aquellos delitos más graves, distintos a los señalados en el inciso anterior, se rebajará el monto de la pena imponible, o, de la pena impuesta, en un 70%, conforme los siguientes criterios:

a) Grado de participación en la transformación de los territorios y la restauración del tejido social dañado.

b) Actos tempranos de reparación colectiva y restauración a las víctimas y de los bienes públicos.

c) Colaboración efectiva en el esclarecimiento de los hechos.

Parágrafo 1º. El procedimiento se determinará a partir de los acuerdos individuales con la Fiscalía, propios de la justicia premial. Si las personas están condenadas, el juez competente para otorgar los beneficios propios de la justicia premial, será el juez de ejecución de penas.

Parágrafo 2º. La persona condenada por cualquier conducta cometida en el contexto de disturbios públicos o en el ejercicio de la protesta social, podrá acceder al beneficio de libertad condicional, una vez cumpla dos (2) años de pena privativa efectiva de la libertad.

Parágrafo 3º. Para la concesión de cualquiera de los beneficios contemplados en este artículo, se deberá verificar por parte de la Fiscalía General de la Nación, juez de conocimiento o de ejecución de penas, según corresponda, el aporte de las personas al esclarecimiento de los hechos y la participación en los procesos de reparación colectiva con enfoque territorial.

CAPÍTULO VII

Alistamiento institucional

Artículo 49. *Articulación con otros mecanismos en materia restaurativa.* El Gobierno nacional reglamentará en los siguientes seis (6) meses a la entrada en vigor de la presente ley, las acciones de articulación con los mecanismos de planeación territorial vigentes, tales como los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC), el Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final de Paz de 2016 (PMI), Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), los planes de desarrollo departamentales y demás instrumentos sectoriales pertinentes.

Esta articulación buscará garantizar que los aportes de las personas sometidas -incluyendo la entrega de bienes, la participación en actividades restaurativas y de contribución a la verdad- estén efectivamente orientados a superar las condiciones estructurales que dieron origen a la violencia y a promover la paz con enfoque territorial. En el proceso de reglamentación deberán participar las organizaciones de víctimas, representantes de las comunidades afectadas y autoridades étnicas.

En los programas deberán concurrir las personas sujetas a los procedimientos establecidos en la presente ley, de conformidad con la situación jurídica y régimen especial aplicable a cada caso.

Artículo 50. *Adecuación institucional.* De conformidad con la normatividad aplicable, el Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía

General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación garantizarán la disponibilidad de jueces y fiscales, y, adoptarán las medidas administrativas necesarias para implementar los instrumentos y términos establecidos en esta ley. Los jueces y fiscales podrán desplazarse para ejercer sus funciones, sin que ello afecte su competencia. Entidades estas, que deberá capacitar y sensibilizar a sus funcionarios, respectivamente; sobre los aspectos técnicos, adoptando las medidas administrativas necesarias para implementar los instrumentos y términos en la aplicación del modelo de justicia territorial, propuesto en la presente ley.

El Consejo Superior de la Judicatura adoptará las medidas necesarias para garantizar la aplicación del modelo de justicia territorial establecida en la presente ley.

Las investigaciones que se encuentren en curso en el marco de la justicia ordinaria, podrán ser acumuladas a efectos de descongestionar los despachos judiciales y garantizar la completitud de la información para la investigación de las conductas cometidas por los GAOML, GAO y EAOCAI.

Será obligación conjunta del Ministerio de Justicia y del Derecho junto con la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) llevar a cabo procesos de pedagogía dirigidos a las víctimas, con el fin de garantizar la comprensión y apropiación del contenido de esta ley.

Artículo 51. *Programa de inclusión social para grupos armados organizados o estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto que se sometan colectivamente a la justicia.* Créase el Programa de inclusión social para exintegrantes de GAO y GAOML o EAOCAI que se sometan colectivamente a la justicia en el marco de acercamientos y conversaciones con el Gobierno nacional.

Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada de vigencia de esta ley, el Gobierno nacional reglamentará los requisitos y condiciones de acceso a los beneficios económicos y sociales del Programa de inclusión social de sometimiento a la justicia que se crea en el presente artículo, teniendo en cuenta las necesidades específicas de los grupos que participen en los escenarios de conversación de la Paz Total definida en la Ley 2272 de 2022, el cual será implementado por la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN).

Artículo 52. *Recursos.* Los recursos para el financiamiento del marco jurídico consagrada en esta ley, se hará con los bienes que estén asignados a cada entidad. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin que implique más gasto fiscal, realizará las apropiaciones correspondientes de recursos, para que las entidades involucradas, de acuerdo con su competencia, atiendan las funciones asignadas en la presente ley, de conformidad con lo establecido en el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

CAPÍTULO VIII

Disposiciones finales

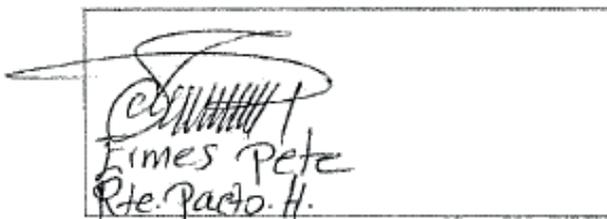
Artículo 53. Integración. En todo aquello que no haya sido provisto de forma especial en esta ley, se aplicará lo dispuesto en el Ley 906 de 2004, siempre y cuando tales remisiones se ajusten a las disposiciones generales de esta ley.

Artículo 54. Vigencia. La presente ley entrará en vigencia a partir de su promulgación.



EDUARDO MONTEALEGRE
LYNETT
Ministro de Justicia y del Derecho

ARMANDO ALBERTO
BENEDETTI VILLANEDA
Ministro de Interior



Fimes Pete
Rde. Pacto. H.

PROYECTO DE LEY ... DE 2025

por medio de la cual se establece un tratamiento penal diferenciado para el desmantelamiento y sometimiento de organizaciones al margen de la ley, y reglas para la consolidación de la paz total, el orden público y la seguridad ciudadana.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objeto del proyecto de Ley

El presente proyecto de ley parte del mandato de la Constitución Política de 1991, que ha sido reconocida como la “Constitución de la paz” por haber sido el resultado de un pacto social para crear condiciones para la ampliación y fortalecimiento de la democracia, en un contexto de desarme y desmovilización de varios grupos armados que encontraron en las discusiones constitucionales un escenario para la solución pacífica y concertada de las disputas violentas¹. La carta magna consagra la paz como un principio rector del orden constitucional, lo que implica la obligación del Estado y sus autoridades de promover mecanismos institucionales y pacíficos de resolución de conflictos y el despliegue de instrumentos normativos para lograr que la paz se consolide como un derecho de todas y todos los colombianos.

En este sentido, el ordenamiento constitucional colombiano otorga a la paz múltiples dimensiones. En primer lugar, la paz aparece consagrada en el Preámbulo como uno de los fines esenciales que justifican la creación del nuevo orden constitucional, lo cual la convierte en un principio estructural del Estado. En segundo lugar, la paz se eleva a la categoría de derecho fundamental y deber de obligatorio cumplimiento, tal como lo establece el

artículo 22 de la Constitución. Finalmente, la paz se consolida como un objetivo central del Estado Social de Derecho y, por tanto, se reconoce su triple dimensión: como derecho fundamental, como deber ciudadano y estatal, y como valor fundante de la convivencia democrática.

En virtud de lo anterior, es claro que el régimen constitucional colombiano entiende que una salida negociada a conflictos “maximiza el valor de la paz” en consonancia con la promesa de paz establecida en la Constitución Política, razón por la cual ha enfatizado en que las autoridades tienen la obligación no sólo de mantener el orden público sino de buscar, de manera preferente, salidas negociadas a los conflictos².

Este proyecto de ley desarrolla el mandato superior, así como los contenidos de la Ley 2272 de 2022 sobre Paz Total y da un paso necesario para dotar al Estado colombiano de un instrumento jurídico que permita avanzar en el sometimiento a la justicia de actores armados, bajo los principios de la justicia transicional, las figuras de sometimiento, la seguridad humana y la centralidad de las víctimas. Se trata de una herramienta esencial para cerrar ciclos de violencia prolongada y consolidar condiciones estructurales de no repetición.

Del tal forma, su objeto consiste en fijar la implementación de los procedimientos y tratamientos penales diferenciados para integrantes de grupos armados organizados al margen de la ley (GAOML), Grupos Armados Organizados (GAO) -destinatarios de medidas de justicia transicional-, estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto (EAOCAI), financiadores y colaboradores -destinatarios de medidas de sometimiento-; así como de aquellas personas procesadas con ocasión del ejercicio de la protesta social, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición, para contribuir a la consolidación de la paz, el orden público y la seguridad ciudadana.

2. Justificación

De acuerdo con el mandato contenido en la norma suprema y con la interpretación que de ella ha hecho la Corte Constitucional, el Presidente de la República tiene el deber de valorar los medios y herramientas que tenga a su alcance para disminuir los impactos que tiene la violencia armada en la población y en la estabilidad del orden público. Para tal efecto “*un uso ponderado de los diferentes medios con los que cuenta asegura que el objetivo final de sus facultades no se desvirtúe: garantizar los derechos fundamentales a través de las herramientas del Estado de Derecho.*”³

En ese orden de ideas, la Constitución y la ley permiten que el Gobierno explore mecanismos de solución negociada con los integrantes de grupos armados con motivación política y con estructuras armadas organizadas vinculadas al crimen de alto

¹ Gutiérrez, F. (2007). Lo que el viento se llevó. Los partidos políticos y la democracia en Colombia. Bogotá. Editorial Norma.

² Corte Constitucional. Sentencia C-069 de 2020

³ Corte Constitucional. Sentencia C-525 de 2023

impacto sin estatus político reconocido, como parte de una estrategia integral para el desmantelamiento de estas agrupaciones y la superación de la violencia.

Estas potestades incluyen la posibilidad de ofrecer un tratamiento penal diferenciado, condicionado y limitado. Éste no significa impunidad, sino que se construye por medio de distintas herramientas, bien pueden ser transicionales, o también de sometimiento. Todas orientadas, entre otros fines, a la sujeción efectiva a la justicia, a la entrega de bienes ilícitos, a la contribución a la verdad, a la reparación de las víctimas y a la no repetición. Estas alternativas responden a una lógica de justicia restaurativa y a la necesidad de ofrecer salidas institucionales a la violencia, ya que la vía exclusivamente punitiva ha demostrado ser insuficiente para lograr la paz y fortalecer el Estado Social de Derecho en todo el territorio nacional.

En este sentido, no sólo se trata de los mecanismos transicionales aplicables a los grupos que reúnan los criterios del Derecho Internacional Humanitario -GAOML y GAO-, también se trata de procesos orientados a la superación de la violencia ejercida por organizaciones criminales, particularmente con estructuras armadas organizadas vinculadas al crimen de alto impacto. Las dos son vías legítimas para alcanzar la solución pacífica de los conflictos. Bajo esta lógica, estos últimos actores podrían acceder a un tratamiento penal alternativo o sustitutivo, condicionado al sometimiento efectivo a la legalidad, al desmantelamiento de sus estructuras y al cumplimiento de obligaciones específicas en materia de contribución a la verdad, a la justicia y a la reparación de las víctimas de la violencia armada. Este tipo de mecanismos no solo se enmarca en una estrategia pragmática de reducción de la violencia, sino que encuentra su fundamento constitucional en la realización del derecho fundamental a la paz y en la obligación estatal de garantizar condiciones de seguridad humana para toda la población.

Del mismo modo, es indispensable lograr la estabilidad en el orden público y en la seguridad ciudadana permitiendo que personas que delinquieron por la coyuntura del ambiente de descontento social reciban un enfoque más humanizado y pragmático, orientado a su resocialización efectiva.

El contexto actual del conflicto armado y la violencia organizada en Colombia, así como los efectos de la protesta social, exigen la evolución del marco normativo que regula la justicia transicional, el tratamiento penal de los miembros de estructuras armadas organizadas y la preservación del orden público y la seguridad ciudadana. La experiencia acumulada con la Ley 975 de 2005 (Justicia y Paz), orientada principalmente al desmantelamiento de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), así como el régimen jurídico derivado del Acuerdo Final de Paz de 2016 con las FARC-EP, ha mostrado avances significativos, pero también limitaciones estructurales para enfrentar la persistencia y mutación de las violencias armadas en el país.

El 4 de noviembre de 2022 entró en vigor la Ley 2272, conocida como la Ley de Paz Total, que

modificó, adicionó y prorrogó la Ley 418 de 1997, y definió la política de Paz Total como una política de Estado. Esta normativa constituye un hito en la consolidación de la paz como propósito superior del Estado colombiano y establece que dicha política debe fundamentarse en el concepto de seguridad humana, garantizando su carácter prioritario y transversal en todas las actuaciones estatales.

La política de paz total, tal como se establece en este marco legal, debe ser participativa, amplia, incluyente e integral, abarcando tanto la implementación de acuerdos como los procesos de negociación, diálogo y sujeción a la justicia. En consecuencia, todos los instrumentos de esta política deben orientarse al logro de una paz estable y duradera, con garantías de no repetición y de seguridad para toda la población, sin que ello implique sacrificar los derechos de las víctimas. Por el contrario, se deben garantizar los más altos estándares posibles de verdad, justicia, reparación y no impunidad.

En este contexto, el enfoque de seguridad humana redefine las prioridades de la acción estatal. No se limita a la protección frente a amenazas armadas, sino que se centra en generar condiciones materiales y simbólicas que permitan a las personas vivir sin miedo: sin temor a la violencia, la desaparición forzada, el desplazamiento, la pobreza, la enfermedad o la exclusión. La paz total, como horizonte normativo y ético, implica construir un país en el que la vida cotidiana esté protegida en su dignidad, y donde la solidaridad y la compasión, más que el temor, constituyan el centro de la vida colectiva.

El propósito de lograr la paz no riñe con otras normas constitucionales, pues como finalidad suprema, debe ser también una guía de interpretación de todo el texto superior en un ejercicio sistemático que maximice el logro de los objetivos de la carta política. Este proyecto de ley da aplicación al estándar constitucional mínimo de una política criminal respetuosa de los derechos humanos, al incorporar medidas orientadas a la protección de la dignidad humana, la justicia restaurativa y el debido proceso. Su finalidad responde al mandato superior de garantizar una paz estable y duradera, en consonancia con el compromiso del Estado de promover soluciones jurídicas que contribuyan a la reconciliación y la no repetición de la violencia.

En ese orden de ideas, la ley estableció herramientas para que el gobierno adelante acercamientos y conversaciones con estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, y trace una hoja de ruta de tratamiento penal diferenciado que incluye la posibilidad de que el presidente solicite a las autoridades judiciales la excarcelación de miembros de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto para que se incorporen en el proceso de tránsito hacia la paz como voceros.

Esta norma fue objeto de escrutinio constitucional en la sentencia C-525 de 2023 a través de la cual

la Corte reconoce que el Gobierno, en cabeza del Presidente de la República, tiene la facultad constitucional de “*entablar acercamientos y conversaciones con las EAOCAI que demuestren voluntad para transitar hacia el Estado de Derecho con miras a su sometimiento a la justicia*”.

Por otra parte, la Corte Constitucional precisó que la definición de un tratamiento penal diferenciado para personas procesadas en el marco de la protesta social es una competencia exclusiva del Congreso de la República. En este sentido, corresponde al legislador, dentro del marco constitucional y con pleno respeto a los derechos de las víctimas, establecer los términos, condiciones y límites de cualquier medida penal especial⁴. Cualquier iniciativa en esta materia debe tramitarse mediante ley, garantizando la participación democrática, la reserva legal en materia penal y la protección de los derechos fundamentales de las víctimas.

En este sentido, la definición del marco normativo que establezca un tratamiento penal diferenciado tiene reserva de ley, razón por la cual le corresponde al Congreso, en el marco de los límites constitucionales y atendiendo al principio de libertad de configuración legislativa, adoptar dichas reglamentaciones.

Además del marco constitucional y legal mencionado, el presente proyecto de ley se encuentra profundamente articulado con el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, “*Colombia, potencia mundial de la vida*”, el cual ha constituido la hoja de ruta del gobierno nacional para transformar estructuralmente el país. Este reconoce que la paz no puede limitarse a la desmovilización de actores armados, sino que debe traducirse en justicia social, equidad territorial y garantía de derechos fundamentales. En este sentido, la paz total es uno de los cinco ejes estratégicos del PND, junto con el ordenamiento territorial alrededor del agua, la seguridad humana, la economía productiva para la vida y la convergencia regional.

El PND fue construido a partir de los Diálogos Regionales Vinculantes, un ejercicio participativo sin precedentes que recogió más de 6.500 propuestas de más de 250.000 ciudadanos. En estos espacios, las comunidades expresaron con claridad la necesidad de una paz que no solo silencie los fusiles, sino que transforme las condiciones estructurales de exclusión, pobreza y abandono estatal. Este proyecto de ley responde a esas demandas, al establecer un marco normativo que permite avanzar en procesos de diálogo, sometimiento y reincorporación, con enfoque territorial, diferencial y de género.

Además, el proyecto se alinea con los compromisos asumidos en el Programa de Gobierno del Presidente de la República, el cual plantea una transición hacia un modelo de desarrollo basado en la vida, la justicia ambiental y la equidad. En dicho programa, la paz es concebida como un derecho colectivo y una condición para el desarrollo

sostenible. Se propone una paz integral que incluya no solo a los actores armados, sino también a las comunidades históricamente afectadas por la violencia, mediante inversión social, fortalecimiento institucional y participación ciudadana. La ley de paz total es, por tanto, una herramienta para materializar esa visión de país.

El programa de gobierno también plantea una ruptura con el modelo de seguridad centrado exclusivamente en el uso de la fuerza, proponiendo en su lugar una seguridad humana que priorice la vida, la dignidad y la protección de los derechos. Esta visión se traduce en políticas públicas que aborden las causas estructurales de la violencia, como la desigualdad, la falta de oportunidades, la exclusión política y la ausencia del Estado en vastas regiones del país. El presente proyecto de ley se inscribe en esta lógica, al ofrecer un marco legal que permita avanzar hacia una paz sostenible, con justicia social y participación democrática.

Desde una perspectiva política, esta articulación permite consolidar un nuevo contrato social, en el que el Estado recupere su legitimidad a través de la presencia efectiva en los territorios, el respeto por los derechos humanos y la promoción de la democracia participativa. La inclusión de excombatientes en la vida política, bajo condiciones de verdad, justicia y reparación, no solo es un acto de reconciliación, sino también una forma de ampliar y profundizar la democracia.⁵

Desde el punto de vista social, la paz total implica reconocer a las víctimas como sujetos de derechos y no como objetos pasivos de políticas públicas. Este proyecto de ley se fundamenta en la centralidad de las víctimas, garantizando su participación efectiva en los procesos de verdad, justicia y reparación. Asimismo, busca responder a las demandas expresadas en los territorios, promoviendo una paz construida desde abajo, con base en la dignidad, la justicia y la vida. En suma, esta ley no solo implementa el PND y el programa de gobierno, sino que los convierte en realidad tangible para millones de colombianos.

La articulación entre el proyecto de ley, el PND y el programa de gobierno también se refleja en la apuesta por una paz territorial, que reconoce la diversidad de conflictos y violencias que afectan a las regiones. Esta perspectiva implica que la paz no puede ser uniforme ni centralizada, sino que debe adaptarse a las realidades locales, con participación de las comunidades, autoridades étnicas, organizaciones sociales y gobiernos locales. El presente articulado contempla mecanismos flexibles y diferenciados para avanzar en procesos de diálogo, sometimiento y reconciliación en cada territorio.

Finalmente, esta articulación responde a un mandato democrático. El gobierno actual fue elegido con un mandato claro de avanzar hacia la paz total, y tanto el PND como el programa de gobierno fueron

4 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-525 de 2023.

5 Corte Constitucional. Sentencia C-577 de 2014

construidos con amplia participación ciudadana. Este proyecto de ley es, por tanto, una expresión normativa de ese mandato, y busca traducirlo en políticas públicas concretas, sostenibles y con enfoque de derechos. La paz total no es solo una meta política, sino una condición para la vida digna, la justicia social y la consolidación de un Estado Social de Derecho en Colombia.

Finalmente, es de resaltar que durante la elaboración de este proyecto de ley se generaron diversos espacios de diálogo con distintas instancias y entidades:

- Comisión asesora de política criminal
- Presidente del Consejo Superior de la Judicatura
- Comisión de paz del Congreso de la República
- Componente de la sociedad civil de la Comisión nacional de garantías de seguridad
- Comité técnico de política criminal, en el que la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación votaron favorablemente el proyecto
- Con los representantes del Gobierno nacional para la construcción de paz urbana y el Valle de Aburrá
- Consejo de Política Criminal, que votó por mayoría el concepto de viabilidad del proyecto de ley.

3. Contenido del proyecto

El articulado que acompaña la presente exposición de motivos se ocupa de los procedimientos y tratamientos penales diferenciados para integrantes de grupos armados organizados al margen de la ley (GAOML), grupos armados organizados (GAO), estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto (EAOCAI), financiadores y colaboradores; así como de aquellas personas procesadas con ocasión del ejercicio de la protesta social, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, para contribuir a la consolidación de la paz, el orden público y la seguridad ciudadana. Tiene como propósito fundamental el desmantelamiento efectivo de grupos, bandas y estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, así como de sus redes de apoyo, en cumplimiento del derecho a la paz. Esta exigencia se sustenta tanto en las recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, como en los compromisos del Estado plasmados en la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP).

Dicho propósito se cumple a través de 54 artículos organizados en 8 capítulos así:

I. Capítulo I, disposiciones generales: objeto (artículo 1°), ámbito de aplicación (artículo 2°), definiciones (artículo 3°), derecho aplicable (artículo 4°), estructuras de imputación (artículo 5°), posición de garante e imputación objetiva (artículo 6°), priorización (artículo 7°), máximos responsables (artículo 8°), justicia retributiva (artículo 9°), enfoque de justicia restaurativa (artículo 10), justicia territorial restaurativa (artículo 11), enfoques

diferenciales (artículo 12), competencia (artículo 13), contribución a la verdad (artículo 14).

Uno de los elementos centrales del presente proyecto de ley es la diferenciación jurídica, política y funcional de los actores armados no estatales, en concordancia con el marco establecido por la Ley de Paz Total (Ley 2272 de 2022) que establece una distinción fundamental entre dos tipos de actores armados con los que el Estado puede adelantar procesos de negociación de acuerdos de paz o diálogos para el sometimiento a la justicia:

A. Grupos armados organizados al margen de la ley (GAOML) con carácter político, susceptibles de ser reconocidos como partes en un conflicto armado interno, con los cuales es posible desarrollar procesos de negociación política orientados a la firma de acuerdos de paz, según lo previsto en el derecho interno y el derecho internacional humanitario.

B. Grupos Armados Organizados (GAO) que se entienden como aquellos que, bajo la dirección de un mando responsable, ejercen sobre una parte del territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas sin fines políticos.

C. Estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto (EAOCAI), con los cuales el gobierno puede adelantar acercamientos y conversaciones para lograr su desmantelamiento y sometimiento a la justicia. Con estas estructuras, el Gobierno puede adelantar procesos de sometimiento a la justicia con tratamiento penal especial, diferenciado y condicionado, sin que ello implique reconocimiento político o beneficios incompatibles con la obligación estatal de investigar, juzgar y sancionar delitos graves.

Estas definiciones, recogidas en el artículo 3° del proyecto de ley, son esenciales desde el punto de vista jurídico y operativo, pues permiten adoptar mecanismos adecuados al tipo de actor armado, su nivel de organización, naturaleza delictiva, estructura de mando y capacidad de control territorial.

Para determinar la existencia de un grupo armado resulta pertinente reiterar la importancia del derecho internacional humanitario que establece los siguientes criterios: i) la presencia de una estructura de mando; ii) la habilidad de efectuar operaciones militares organizadas y sostenidas; y iii) el control territorial. Algunos criterios accesorios son: i) un cierto nivel logístico; ii) un cierto nivel disciplinario; y iii) la habilidad de hablar a través de una sola voz.

Desde la perspectiva del derecho internacional y del ordenamiento jurídico interno, la ideología política o filosófica de un grupo armado no constituye un criterio determinante para establecer si está sujeto a las disposiciones del Derecho Internacional Humanitario (DIH). En ese sentido, la Corte Constitucional ha reconocido que los miembros de un grupo armado organizado deben considerarse como combatientes en un sentido amplio, lo que implica que pueden ser objeto de ataques continuos por parte de la fuerza pública.

Una de las consecuencias más relevantes de esta calificación jurídica en contextos de conflicto armado es que permite la legalidad en la planificación del uso letal de la fuerza durante operaciones militares. La aplicación del régimen jurídico varía según se trate de un civil o de un miembro de grupo armado: a los civiles se les aplica el régimen de derechos humanos, mientras que a los integrantes de grupos armados irregulares se les rige por las normas del derecho internacional humanitario.

En este mismo sentido, ha señalado la Corte que “la definición del conflicto armado interno del DIH no exige una motivación política para que este se configure. Por consiguiente, ni la aplicación de las normas internacionales humanitarias en los conflictos armados internos ni los esfuerzos por terminarlo están restringidos a aquellos en los que las partes tengan naturaleza o motivación política”. Esto fue reiterado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-525 de 2023, en la cual se precisó que a los grupos armados organizados les son aplicables las reglas propias de la justicia transicional, mientras que las estructuras armadas de crimen de alto impacto (EAOCAI) están sujetas únicamente a los lineamientos del régimen de sometimiento a la justicia.

En este capítulo también se destaca el uso de la figura de la doble imputación (artículo 5°) como una garantía de los derechos de las víctimas y de la sociedad a conocer la verdad y garantizar la no repetición. Consiste en el análisis de la responsabilidad penal en dos niveles: el colectivo, en tanto el hecho se circunscribe a un programa político-armado del grupo, e individual, respecto de la contribución específica del dirigente como consecuencia de su posición de garante y de la creación de un riesgo jurídicamente desaprobado.

Su utilización contribuye al derecho a la verdad dado que resulta especialmente útil para el análisis de casos de graves violaciones a los derechos humanos en el contexto y complejidad de la macrocriminalidad. Este análisis hace posible entender cómo el hecho se circunscribe a un programa político-armado del grupo armado organizado, y también permite que la responsabilidad atribuible al interior de un grupo armado organizado sea conforme al grado de participación y contribución a ese programa del grupo. Además, hace más claro el análisis frente a la responsabilidad de los dirigentes a título de autoría por los hechos cometidos por un combatiente en el ámbito del programa de la organización.

Adicionalmente, el presente proyecto de ley incorpora de manera transversal un enfoque de justicia restaurativa con orientación territorial, en coherencia con los principios de la política de Paz Total y con las recomendaciones derivadas de las experiencias nacionales e internacionales en justicia transicional. Este enfoque (artículo 11) reconoce que las dinámicas de violencia armada organizada no solo tienen impactos individuales, sino que desestructuran el tejido social, institucional y comunitario en los territorios más afectados por

el conflicto, el crimen organizado y la exclusión histórica.

En consecuencia, los procedimientos, tratamientos penales especiales y acuerdos de sometimiento previstos en esta ley se diseñan y ejecutan bajo un modelo restaurativo, cuya finalidad no es únicamente sancionar la conducta de los responsables, también es propiciar la transformación de los territorios, el desmonte de las economías ilegales, la reparación integral a las víctimas, la reintegración efectiva de los exintegrantes de los grupos armados organizados, y la prevención de nuevas formas de violencia organizada.

II. Capítulo II, sobre garantías de participación a las víctimas: participación efectiva de las víctimas (artículo 16), reconocimiento de la calidad de víctima (artículo 17), participación efectiva de las víctimas (artículo 18), derechos de las víctimas (artículo 19), derechos de las víctimas en caso de violencia sexual (artículo 20), derechos de los niños, niñas y adolescentes víctimas (artículo 21).

En lo atinente a los mecanismos de atención y reparación a víctimas vale la pena resaltar el antecedente de la Ley 1448 de 2011, conocida como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, junto con su normativa reglamentaria, que reconoce como víctimas a las personas afectadas por violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario. Esta ley establece como fecha de corte para el reconocimiento de los hechos victimizantes el 1° de enero de 1985.

La complejidad en las formas de victimización y patrones de violencia en el contexto colombiano, la continuidad en los ciclos de violencia y la transformación organizativa, temporal y espacial de las organizaciones armadas ilegales ha llevado a los órganos judiciales a adoptar una interpretación amplia de la categoría “víctima”. Esta concuerda con las responsabilidades internacionales en materia de derechos humanos, derecho internacional humanitario y con las establecidas en la Constitución Política, ya que busca que el universo de personas que han experimentado hechos victimizantes relacionados directa o indirectamente con el conflicto armado, pueda acceder al sistema de atención y reparación que por derecho les corresponde. La sentencia C-253A de 2012 ha dicho que debe presentarse “una relación cercana y suficiente con el desarrollo del conflicto armado” para entender la noción de víctima.

Esta conclusión también es armónica con el concepto amplio de “conflicto armado” que ha reconocido la Corte Constitucional a lo largo de numerosos pronunciamientos en materia de control de constitucionalidad, de tutela, y de seguimiento a la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado. Lejos de entenderse bajo una óptica restrictiva que la limite a las confrontaciones estrictamente militares, o a un grupo específico de actores armados con exclusión de otros, ha sido interpretada en un sentido amplio que incluye toda la complejidad y evolución fáctica

e histórica del conflicto armado interno colombiano. Estos criterios, fueron tenidos en cuenta por el Legislador al expedir la Ley 1448 de 2011.

El Estado colombiano ha adoptado un modelo que reconoce a las víctimas y garantiza sus derechos, independientemente de los actores responsables de su victimización. Con ello, el Estado evita que la materialización de los derechos de las víctimas quede supeditadas a la existencia o el éxito de procesos de justicia transicional o de sometimiento con actores específicos, además, como lo hace este proyecto, atiende un enfoque diferencial e interseccional.

III. Capítulo III reglas generales del tratamiento penal diferenciado a actores del conflicto armado GAOML y GAO: ámbito personal de aplicación (artículo 22), tratamiento penal especial diferenciado para GAOML y GAO (artículo 23), condiciones especiales de aseguramiento y pena privativa de la libertad (artículo 24), requisitos para acceder al tratamiento penal diferenciado (artículo 25), causales de revocatoria del tratamiento penal diferenciado (artículo 26), régimen aplicable a personas privadas de la libertad (artículo 27), interrogatorio de la Fiscalía General de la Nación a GAOML y GAO (artículo 28), medida de aseguramiento (artículo 29), escrito de acusación (artículo 30), audiencia concentrada (artículo 31), sentencia colectiva (artículo 32), contenido de la sentencia colectiva (artículo 33), incidente de reparación colectiva con enfoque territorial (artículo 34).

En el marco de los procesos de justicia transicional, la concesión de tratamientos penales especiales a integrantes de grupos armados no estatales debe ajustarse a un conjunto de reglas y límites normativos que se han consolidado a partir de las experiencias legales y jurisprudenciales tanto nacionales como internacionales. Sobre el punto, la Corte Constitucional ha establecido que los miembros de un grupo armado organizado deben considerarse como combatientes en un sentido amplio, por ejemplo, pueden ser objeto de ataques continuos por parte de la fuerza pública y les son aplicables reglas propias de la justicia transicional.

A continuación, se presentan unas reglas mínimas que tanto el legislador como la Corte Constitucional han definido que son ajustados a los parámetros constitucionales:

(a) Las reglas de sometimiento tienen reserva legal y corresponde al legislador, por mandato constitucional, la regulación para definir y desarrollar el marco normativo que rijan el sometimiento de las EAOCAL.

(b) Todo tratamiento penal diferenciado debe estar condicionado al cumplimiento de requisitos mínimos tendientes a la realización de los fines de la justicia penal y transicional.

(c) Todo tratamiento penal diferenciado debe estar condicionado a que los beneficiarios participen de manera genuina y comprometida con el proceso que se adelanta y al compromiso de no cometer nuevos delitos, so pena de perder los beneficios.

(d) Los beneficios que se otorguen en el marco de tratamientos penales especiales deben estar sujetos a condiciones claras de contribución a la verdad plena, entrega de bienes, no reincidencia, participación activa en el proceso.

(e) Los diseños institucionales que regulen los tratamientos penales diferenciados deben respetar el principio de legalidad penal, el derecho al debido proceso, y las garantías judiciales. Los beneficios deben ser claros, previamente definidos, y aplicados bajo control judicial.

(f) Cualquier tratamiento penal transicional debe respetar los derechos de las víctimas a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.

El proyecto de ley establece un tratamiento penal diferenciado y condicionado, con base en la naturaleza, estructura y motivación de los actores armados ilegales, de acuerdo con la distinción hecha en la Ley de Paz Total (Ley 2272 de 2022).

Por un lado, este proyecto de ley establece un ámbito de aplicación para miembros de Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley (GAOML) y Grupos Armados Organizados (GAO) que se encuentren en alguna de las siguientes dos circunstancias: i) grupos que se desmovilicen producto de acuerdos de paz suscritos con el Gobierno nacional y que se encuentren dentro de los listados remitidos a la autoridad judicial por la Oficina del Consejero Comisionado de Paz; ii) y quienes fueron excluidos previamente de los procesos de Justicia y Paz y de la Jurisdicción Especial para la Paz, pero manifiesten ante la Oficina del Consejero Comisionado de Paz su voluntad de acogerse a este tratamiento penal diferenciado.

Respecto de personas excluidas de los procesos de justicia transicional indicados se prevé que únicamente podrá ser aplicable este tratamiento penal diferenciado a personas excluidas antes de la entrada en vigor de esta ley, y tendrán 6 meses posteriores a su entrada en vigencia para presentar su manifestación voluntaria de acogerse al tratamiento especial. La incorporación de las personas excluidas de otros regímenes transicionales en esta ley tiene como fin la satisfacción de los derechos de las víctimas a la justicia, verdad, reparación y no repetición como pilares de los procedimientos contenidos en la Ley, y como mecanismo para superar los ciclos de violencia que permitan transformar actores armados en ciudadanos, en concordancia con la maximización de la paz y los derechos de las víctimas como mandato constitucional.

Además, con la limitación temporal se evita crear un incentivo para que las personas que se han acogido a los procesos de justicia transicional dejen sus compromisos adquiridos para continuar con actividades delictivas con la idea de ingresar nuevamente a un acuerdo de paz indefinido en el tiempo.

Esta ley contempla un régimen especial de penas alternativas para los integrantes de grupos armados organizados al margen de la ley (GAOML) y grupos armados organizados (GAO) que se corresponde con

el nivel de responsabilidad y grado de culpabilidad. Para los miembros de los GAOML y GAO que sean máximos responsables se establece una pena alternativa de privación de libertad de entre 5 y 8 años; para los miembros que, sin haber tenido rol de dirección o capacidad de mando en el plan criminal, hayan participado de las graves violaciones a los derechos humanos y crímenes de guerra, se contempla una pena alternativa de 2 a 5 años de privación de la libertad; y en el caso de las personas previamente excluidas de los procesos de justicia transicional se establece una pena alternativa de privación de la libertad de 8 a 10 años, sin que pueda ser menor a la correspondiente del régimen del que fueron excluidos.

La imposición de la pena alternativa estará condicionada al cumplimiento de varios requisitos colectivos e individuales, que buscan asegurar su desmovilización efectiva, su desvinculación de economías ilícitas y su contribución a la reparación y transformación territorial. Entre los requisitos fundamentales para el acceso al tratamiento penal diferenciado se incluyen (artículo 25):

- Desmovilización del grupo armado.
- Dejeción de armas y material bélico.
- Entrega total de bienes ilícitos.
- Entrega de niños, niñas y adolescentes vinculados a la organización, usados, reclutados o utilizados.
- Cese de interferencia al ejercicio de los derechos políticos y libertades públicas y de cualquier actividad ilícita.
- Renuncia a economías ilícitas y contribución a la transformación hacia economías legales y la transformación territorial.
- Liberación de personas retenidas o secuestradas.
- Suscripción de acta de aceptación de las condiciones establecidas en la normativa.
- Aportes concretos a la verdad y reparación a través de mecanismos judiciales y extrajudiciales.

Estos requisitos se establecen como una garantía del compromiso de los miembros de los GAOML y los GAO con la construcción de paz, mediante la reparación a las víctimas, el aporte a la verdad, el cese de actividades ilícitas y la dejación de las armas.

El incumplimiento de estas condiciones da lugar a la revocatoria individual del tratamiento penal especial (artículo 26), con consecuencias procesales y penales claras: activación del régimen ordinario, pérdida de beneficios y, en caso de condena, ejecución de la pena ordinaria impuesta.

Asimismo, se establece un régimen especial para personas privadas de la libertad (artículo 27), que permite la ubicación en pabellones especiales o el acceso a libertad condicional según el tiempo de reclusión, sujeto al avance del proceso judicial y al cumplimiento de requisitos de colaboración.

IV. Capítulo IV, acuerdos para integrantes de estructuras armadas organizadas de crimen de alto

impacto, financiadores y colaboradores que no sean actores del conflicto armado: ámbito personal de aplicación (artículo 35), desmantelamiento de estructuras (artículo 36), colaboración eficaz de los jefes y miembros de la organización (artículo 37), tratamientos punitivos (artículo 38), libertad condicional (artículo 39), requisitos para acceder a los beneficios por colaboración eficaz por parte de financiadores y colaboradores de GAOML, GAO y EAOCAL (artículo 40), causales de revocatoria del tratamiento penal diferenciado (artículo 41), activación del procedimiento (artículo 42), acumulación de procesos y penas (artículo 43).

En el desarrollo normativo que aquí se propone, existe una clara diferenciación a través de un régimen específico de sometimiento a la justicia para dirigido a las EAOCAL, sujeto a condiciones precisas frente a la contribución a la verdad, entrega de bienes, colaboración efectiva, no reincidencia y cumplimiento de compromisos restaurativos (artículo 37).

Este capítulo establece un marco jurídico excepcional para el sometimiento a la justicia y el desmantelamiento de las Estructuras Armadas Organizadas de Crimen de Alto Impacto (EAOCAL), así como de sus financiadores y colaboradores. Esta regulación responde a la necesidad urgente de desarticular de manera efectiva y sostenible las redes criminales que han afectado gravemente la seguridad, la institucionalidad y los derechos fundamentales en múltiples regiones del país.

Los beneficios contemplados en este capítulo se extienden a los miembros de EAOCAL incluidos en los listados oficiales remitidos por la Oficina del Consejero Comisionado de Paz (OCCP), siempre que manifiesten su voluntad de someterse a la justicia antes del 31 de diciembre de 2026 (artículo 35). También se incluyen los financiadores y colaboradores, definidos en la ley como personas que, sin integrar directamente estas estructuras, han contribuido de manera significativa a su funcionamiento.

El procedimiento se activa mediante la suscripción de acuerdos de desmantelamiento entre la Fiscalía General de la Nación (o su delegado) y los jefes de las estructuras criminales. Estos acuerdos deben contener compromisos verificables, entre ellos: cese inmediato de todas las actividades ilícitas; entrega gradual de bienes, redes de apoyo y menores de edad vinculados a la organización, usados, reclutados o utilizados; cronograma detallado de desmonte estructural; plan de reparación colectiva conforme a estándares internacionales de verdad, justicia y reparación; suministro de información verificada sobre el modus operandi, financiadores, colaboradores y otras estructuras criminales; pedir perdón a las víctimas como acto simbólico de reconocimiento de responsabilidad (artículo 36). Este enfoque integral busca no solo la desarticulación operativa de las organizaciones, sino también su deslegitimación social y simbólica.

Para acceder a los beneficios del tratamiento penal especial, los jefes y miembros de las EAOCAI deben cumplir con los siguientes requisitos (artículo 37): a) Contar con un acuerdo de desmantelamiento vigente; b) Entregar la totalidad de los bienes relacionados con la actividad criminal; c) Participar activamente en mecanismos de justicia restaurativa; d) Cesar de manera definitiva toda actividad delictiva; e) Revelar la verdad completa sobre su accionar colectivo e individual y ; f) Aceptar las condiciones propias de la justicia premial, incluyendo preacuerdos, aceptación de cargos y sentencia anticipada. Además, deberán participar en mecanismos no judiciales de contribución a la verdad y memoria histórica, así como en mecanismos de búsqueda de personas dadas por desaparecidas.

El proyecto contempla una reducción de pena de hasta el 60 %, evaluada con base en: el grado de colaboración eficaz; el aporte a la verdad y la reparación; y el uso de mecanismos premiales que permitan sentencias sin dilaciones indebidas. En ningún caso se aplicarán subrogados penales ni beneficios adicionales.

Asimismo, se establece la posibilidad de acceder a libertad condicional tras cumplir ocho (8) años o dos quintas partes de la pena efectiva, siempre que se verifique una contribución efectiva a los derechos de las víctimas, lo cual incluye: participación en la búsqueda de personas desaparecidas, aportes materiales y simbólicos a la reparación colectiva, y acciones concretas de transformación territorial.

El artículo 41 enuncia las causales de revocatoria individual del tratamiento penal especial, relacionadas con la reincidencia, el incumplimiento grave de los compromisos adquiridos, la omisión en la entrega de bienes o el ocultamiento de información relevante.

V. Capítulo V, bienes: entrega, administración y destinación: identificación de los bienes (artículo 44), bienes susceptibles de ser recibidos con destino a la reparación colectiva de las víctimas con enfoque territorial (artículo 45), administración y gestión de los bienes incluidos en la lista (artículo 46).

El artículo 44 establece el deber de los miembros de GAOML, GAO y EAOCAI, financiadores y colaboradores de identificar y entregar dos tipos de bienes -los relacionados con la operación del grupo y la infraestructura comunitaria que desarrollaron- para ser entregados a las víctimas.

Esta información será objeto de una valoración técnica previa antes de ser remitida a la autoridad judicial: En el caso de GAOML y GAO, la valoración será realizada por el la UARIV. Para EAOCAI, la valoración estará a cargo de la Sociedad de Activos Especiales (SAE).

Cabe resaltar que esta obligación colectiva no exime a los individuos acogidos al proceso de entregar información adicional sobre bienes de los que tengan conocimiento, conforme a la regulación nacional.

Respecto al destino y administración de los bienes para la reparación de las víctimas, el artículo 43 establece un marco claro y funcional para la identificación, clasificación y destino de los bienes

que serán utilizados en los procesos de reparación territorial e individual de las víctimas del conflicto armado y del crimen organizado de alto impacto.

De esa forma, se reconocen como bienes susceptibles de ser recibidos aquellos provenientes de grupos armados al margen de la ley, grupos armados organizados y estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto y sus financiadores, los cuales se agrupan en dos categorías fundamentales (artículo 45):

A. Activos monetizables: Bienes plenamente identificables mediante normas técnicas de inventario, susceptibles de ser comercializados o convertidos en recursos líquidos. Estos activos serán distribuidos en proporciones destinadas tanto a la reparación individual como a la reparación territorial de las víctimas.

B. Infraestructura comunitaria: Obras físicas construidas por los grupos en sus zonas de influencia, tales como vías, puentes, centros de salud, escuelas, dotaciones públicas y edificaciones comunitarias. Estos bienes, por su naturaleza y función social, serán destinados exclusivamente a la reparación territorial, fortaleciendo el tejido comunitario y la reconstrucción de los territorios afectados.

El proyecto contempla una distribución equitativa de los activos monetizables, permitiendo que un porcentaje se asigne a la reparación individual y otro a la territorial. Además, se introduce una medida de incentivo y justicia restaurativa: la posibilidad de conservar hasta un 12% de los bienes entregados, a título individual, previa autorización judicial y dentro del marco de los procedimientos establecidos por la ley.

La administración de los bienes entregados se asigna a entidades especializadas (artículo 46), garantizando su uso transparente y eficiente: La Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) será responsable de los bienes provenientes de los GAOML y GAO, y la Sociedad de Activos Especiales (SAE) administrará los bienes entregados por las EAOCAI.

Estas entidades deberán asegurar que los bienes sean destinados exclusivamente a la reparación colectiva y territorial de las víctimas, en concordancia con los principios de justicia transicional, reparación integral y no repetición.

VI. Capítulo VI, tratamiento especial para las conductas cometidas en el marco de los disturbios públicos o el ejercicio del derecho a la protesta social: ámbito de aplicación (artículo 47), requisitos para acceder al tratamiento especial (artículo 48), tratamientos especiales aplicables (artículo 49).

En este capítulo cabe recordar que la protesta es un mecanismo de expresión social, consagrado en el artículo 37 de la Constitución y esto implica una naturaleza dual del derecho. Por un lado, constituye una manifestación de la libertad de expresión y por el otro adquiere la dimensión de un derecho político, en la medida que “a través de su ejercicio los manifestantes por lo general exponen su inconformidad frente a las autoridades y la opinión pública en torno a una problemática específica” (CC C- 090 de 2024).

La protesta social es una herramienta necesaria para las democracias pues, justamente, buena parte de las transiciones que dieron forma a los actuales sistemas políticos y a la consolidación de los derechos humanos, fueron el resultado de tempestuosos fenómenos sociales marcados por una tendencia emancipatoria. La protesta, como también lo precisó la Corte Suprema de Justicia en su sentencia CSJ SP022-2025, rad. 60580, comporta entonces un carácter disruptivo: *“Naturalmente, la consecución material de los cambios de orden -regularmente político en torno a los cuales se cimentan programáticamente las movilizaciones sociales, pende determinantemente de la capacidad para convocar la atención pública y la de las autoridades estatales. Así, en el ámbito de la protesta, la transgresión del orden cotidiano en que funciona la sociedad adquiere un carácter instrumental y, por tanto, siempre que se ajuste a ciertos parámetros, resulta legítima.”* (Corte Suprema de Justicia SP757-2025 Radicación número 67200)

La jurisprudencia de esta Corporación ha definido 3 límites al ejercicio de la protesta social, que desfiguran la legitimidad de la prerrogativa:

- a) El ejercicio de la protesta se escinde de un propósito de cambio constitucionalmente válido,
- b) Se anteponen intereses particulares,
- c) Cuando el ímpetu manifiestamente disruptivo que le es inherente a esa forma de expresión social excede desproporcionadamente los fines que persigue.

Es entonces cuando, habiéndose configurado uno o varios de los elementos anteriores, puede verse el Estado en la necesidad de intervenir mediante el uso del derecho penal, por lo que es claro que el ejercicio de la facultad de protestar para llamar la atención de la institucionalidad por asuntos considerados injustos puede verse desfigurada posteriormente, pero siempre se debe recordar que dichos actos transgresores provienen de una manifestación política. En pocas palabras, el espíritu parte con una vocación altruista, pero se emplean formas que contravienen normas establecidas, sin que por ello se pueda negar la intención que derivó en dichas prácticas.

Por estas razones se establece como tratamiento especial aplicable el principio de oportunidad. Es una *“institución nuclear del sistema penal de tendencia acusatoria que consiste en la suspensión, interrupción o renuncia de la persecución penal, atendiendo diversos factores inmersos en la política criminal del Estado”* (Sentencia C-387 de 2014) y es, además, una excepción a la regla general que recae sobre la fiscalía de adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan características de un delito, siempre y cuando existan suficientes motivaciones.

Sus características generales son:

- a) Debe ser aplicado en el marco de la política criminal del Estado;
- b) Es una figura de aplicación excepcional y reglada;

c) Las causales de aplicación deben establecerse por el legislador de manera clara, precisa e inequívoca y estar conforme a la Constitución;

d) Su regulación debe ser compatible con la vigencia de un orden justo, el principio de legalidad y los derechos de las víctimas;

e) El fiscal goza de un margen razonable de interpretación en la aplicación de la ley, pero este no es ilimitado;

f) Estará sujeto al control de legalidad por el juez de control de garantías.

El principio de oportunidad como herramienta del procedimiento penal nace por la necesidad de racionalizar la actividad investigativa del Estado para perseguir delitos con un criterio de gravedad y urgencia, teniendo en cuenta la imposibilidad material de investigar absolutamente todas las conductas punibles consagradas en el Código Penal.

Las causales para la aplicación del principio, que deben ajustarse al artículo 250 de la Constitución, *“deben ser definidas por el legislador de manera clara y precisa, de suerte que la facultad discrecional de aplicación no se convierta en una posibilidad de aplicación arbitraria. En virtud del carácter excepcional y reglado del principio de oportunidad acogido por el constituyente, al legislador le está vedado establecer causales extremadamente vagas o ambiguas de invocación de aquél, por cuanto los ciudadanos no tendrían certeza alguna acerca de bajo qué condiciones el órgano de investigación del Estado puede acudir o no ante el juez de control de garantías para efectos de solicitar la suspensión, interrupción o renuncia del ejercicio de la acción penal.”* (Sentencia C-387 de 2014).

En virtud de lo anterior, se evidencia que el artículo 49 del proyecto de ley es absolutamente respetuoso del principio de oportunidad, puesto que los hechos punibles señalados taxativamente en su inciso primero tienen penas máximas inferiores a los 6 años establecidos en el Código de Procedimiento Penal, y son para delitos que surgieron por una coyuntura clara y excepcional de protesta social generalizada y masiva, que de no existir probablemente no hubiera conducido a la generación de la conducta punible. Por lo demás, se mantiene la naturaleza potestativa del instrumento, en cabeza de la Fiscalía y se permite la facultad de tasación de la rebaja de pena cuando los hechos punibles revistan una particular gravedad y exista un alto grado de colaboración y reparación a las víctimas dentro del enfoque colectivo y territorial.

Para otros delitos más graves la pena se rebajará en un 70% de acuerdo con criterios relacionados con la justicia restaurativa.

VII. Capítulo VII, alistamiento institucional: articulación con otros mecanismos en materia restaurativa (artículo 50), adecuación institucional (artículo 51), programa de inclusión social para grupos armados organizados o estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto que se sometan colectivamente a la justicia (artículo 52), recursos (artículo 53).

Este capítulo se refiere a la adecuación institucional y la articulación territorial, pues la implementación efectiva de los tratamientos penales

diferenciados y los mecanismos de sometimiento y desmantelamiento previstos en esta ley requiere un sólido alistamiento institucional y una articulación estratégica con los instrumentos de planeación territorial existentes. En este sentido, este apartado establece medidas concretas para garantizar que el aparato institucional esté preparado para asumir los retos operativos, jurídicos y sociales que implica la aplicación de esta normativa.

Por un lado, el artículo 50 dispone que el Gobierno nacional deberá reglamentar, en un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la ley, la articulación con mecanismos de planeación territorial como los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC), el Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final de Paz de 2016 (PMI), los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), entre otros. Esta articulación busca asegurar que los aportes de las personas sometidas -como la entrega de bienes, la participación en actividades restaurativas y la contribución a la verdad- se orienten a superar las condiciones estructurales que dieron origen a la violencia y a consolidar la paz con enfoque territorial.

Por otro lado, el artículo 51 establece que el Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación deberán garantizar la disponibilidad de jueces y fiscales capacitados, desplazables y especializados en delitos relacionados con GAOML, GAO y EAOCAL. Además, se prevé la conformación de equipos dedicados por parte de la Fiscalía, la Judicatura, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y otras autoridades competentes, con el fin de implementar los procedimientos establecidos en la ley. Estas medidas permitirán aplicar un modelo de justicia territorial restaurativa, fortaleciendo la presencia institucional en los territorios más afectados por el conflicto y el crimen organizado, y garantizando una respuesta judicial eficaz, contextualizada y centrada en los derechos de las víctimas.

VIII. Capítulo VIII, disposiciones finales: integración (artículo 54), vigencia (artículo 55)

Como puede observarse, el proyecto plantea una respuesta penal con enfoque territorial y restaurativo, que canalice estos conflictos hacia soluciones que fortalezcan la convivencia y la democracia.

4. Impacto fiscal

En la etapa de diseño de la presente iniciativa, el Ministerio de Justicia y del Derecho solicitó concepto de impacto fiscal ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En dicho concepto esta última cartera concluyó que no genera costos fiscales ni financieros, ya que la iniciativa no implica la creación de nuevas partidas presupuestarias, ni la modificación de las existentes. Además, no involucra la contratación de personal adicional, ni la adquisición de bienes o servicios que requieran inversión pública. No evidenció cambios en la estructura orgánica del Gobierno nacional, ni en la distribución de funciones entre las diferentes entidades, sino únicamente una reasignación de recursos.

En particular, se refirió al artículo 22 -posibilidad de que las personas condenadas bajo el régimen especial establecido en la iniciativa cumplan su condena en “Centros de Armonización”- y estimó que para tales efectos no será necesaria la construcción de nuevas instalaciones. Se trata de ajustes que se podrán llevar a cabo a través de reasignaciones internas y acuerdos entre instituciones con entidades del orden territorial. Por otro lado, “el enfoque productivo y restaurativo de dichos centros permitirán que las personas condenadas participen en su manutención a través de actividades laborales y de aprendizaje”.

En cuanto al artículo 12 -designación de jueces para conocer los procesos con tratamiento diferenciado- y el artículo 49 -disponibilidad institucional para el desplazamiento de los jueces y fiscales dentro del territorio nacional- consideró que no generarían costos adicionales, dado que no se requerirá la creación de nuevos puestos, sino una redistribución del personal ya existente en la Rama Judicial.

Adicionalmente, las capacitaciones de jueces y fiscales, el tratamiento de los delitos propios de la pertenencia a GAOML, GAO o EAOCAL, y la colaboración interinstitucional entre las entidades encargadas del cumplimiento de la presente ley, pueden ser integradas en los planes de formación continua que ya implementan las entidades involucradas, y que ya se encuentran contempladas en sus presupuestos anuales de capacitación y fortalecimiento institucional.

Finalmente indicó que, de conformidad con lo señalado en el artículo 43 -mecanismo para la distribución entre las víctimas y la autoridad judicial de los bienes incautados a los grupos armados- así como el artículo 44 -que asigna a la sociedad de Activos Especiales (SAE) y al Fondo de Reparación a las Víctimas de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), la administración de dichos bienes- se presentará una contribución financiera a la reparación de las víctimas.

Cordialmente,



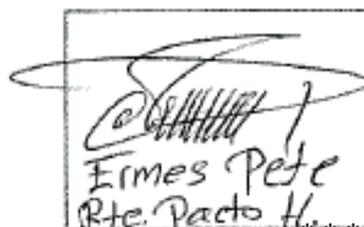
**EDUARDO MONTEALEGRE
LYNETT**

Ministro de Justicia y del Derecho



**ARMANDO ALBERTO
BENEDETTI VILLANEDA**

Ministro de Interior



Ermes Petre
Rte. Pacto H.***

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS SECRETARÍA JURÍDICA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA AL TEXTO DEL PROYECTO DE LEY

por medio de la cual se establece un tratamiento penal diferenciado, para el desmantelamiento y sometimiento de organizaciones al margen de la ley, y reglas para la consolidación de la paz total, el orden público y la seguridad ciudadana.

<p>Doctor LUIS EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT Ministro de Justicia y del Derecho MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO E. S. D.</p> <p>Respetado ministro:</p> <p>En relación con el texto del proyecto de ley "Por medio de la cual se establece un tratamiento penal diferenciado, para el desmantelamiento y sometimiento de organizaciones al margen de la ley, y reglas para la consolidación de la paz total, el orden público y la seguridad ciudadana", anexo al presente documento, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República procede a rendir concepto jurídico, de conformidad con lo exigido en el numeral 2 del artículo 13 del Decreto 2647 de 2022.</p> <p>EPÍGRAFE DEL PROYECTO DE LEY:</p> <p>"Por medio de la cual se establece un tratamiento penal diferenciado, para el desmantelamiento y sometimiento de organizaciones al margen de la ley, y reglas para la consolidación de la paz total, el orden público y la seguridad ciudadana".</p> <p>ENTIDAD PROPONENTE:</p> <p>Ministerio de Justicia y del Derecho – República de Colombia</p> <p>CONTENIDO GENERAL DEL PROYECTO:</p> <p>OBJETO DE LA LEY (Art. 1)</p> <p>Esta ley tiene por objeto fijar la implementación de procedimientos y tratamientos penales diferenciados para: Integrantes de Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley (GAOML), Grupos Armados Organizados (GAO), Estructuras Armadas Organizadas de Crimen de Alto Impacto (EAOCAI), Sus financiadores y colaboradores, Así como personas procesadas con ocasión del ejercicio de la protesta social. Todo ello garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, con el fin de contribuir a la consolidación de la paz, el orden público y la seguridad ciudadana.</p> <p>DEFINICIONES (Art. 3)</p>	<p>GAOML – Grupo Armado Organizado al Margen de la Ley: Conforme al numeral i del artículo 2 de la Ley 2272 de 2022, es aquel que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerce sobre una parte del territorio un control tal que le permite realizar operaciones militares sostenidas y concertadas con fines políticos. GAO – Grupo Armado Organizado: Grupo que también opera bajo la dirección de un mando responsable y controla territorio para realizar operaciones militares sostenidas y concertadas, sin fines políticos. EAOCAI – Estructura Armada Organizada de Crimen de Alto Impacto:</p> <p>Conforme al numeral ii del artículo 2 de la Ley 2272 de 2022, son organizaciones criminales conformadas por un número plural de personas, organizadas jerárquicamente o en red, dedicadas de forma permanente a conductas punibles, que incluyen delitos tipificados en la Convención de Palermo. Operan mediante el sometimiento violento de la población y cumplen funciones dentro de economías ilícitas.</p> <p>Financiadores: Personas que, sin integrar directamente un GAOML, GAO o EAOCAI, han aportado recursos económicos para su conformación, fortalecimiento o desarrollo. Quedan excluidos quienes hayan actuado bajo coacción o amenaza.</p> <p>Colaboradores: Sujetos que, sin ser autores o partícipes directos, generan un riesgo jurídicamente desaprobado en la comisión de crímenes graves (violaciones a DDHH o DIH), mediante apoyo logístico, encubrimiento, provisión de recursos o poder institucional. Incluye servidores públicos colaboradores. MARCO JURÍDICO APLICABLE</p> <p>(Art. 4) Incluye el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), el Derecho Internacional Humanitario (DIH), normas imperativas de ius cogens, el Derecho Penal Internacional (DPI) y el artículo 29 de la Constitución. Se podrá recalificar la conducta penal previamente atribuida por otras autoridades cuando se justifique jurídicamente.</p> <p>ESTRUCTURA DEL TRATAMIENTO PENAL</p> <p>GAOML y GAO (Cap. III) Ámbito personal: Aplica a quienes hayan pertenecido a un GAOML o GAO desde el 1 de enero de 1990 hasta su desmovilización, incluidos:</p> <ol style="list-style-type: none"> Desmovilizados mediante acuerdo de paz vigente. Excluidos de Justicia y Paz o JEP antes de esta ley, con voluntad de acogerse. Penas (Art. 23): Máximos responsables: 5 a 8 años. Otros: 2 a 5 años. Excluidos de sistemas previos: 8 a 10 años.
<p>Condiciones (Art. 25): Desmovilización, entrega de armas y bienes, no injerencia electoral, cese de actividades ilícitas, contribución a la verdad, liberación de menores y firma de acta individual de aceptación.</p> <p>Pérdida del beneficio (Art. 26): Reincidencia, no comparecer, omitir entrega de bienes, reincorporarse a GAOML, GAO o EAOCAI, incumplir deberes de verdad y reparación.</p> <p>Audiencias y procedimiento (Arts. 28–34): Interrogatorio ante la Fiscalía. Audiencia de medida de aseguramiento. Escrito de acusación colectivo (12 meses). Audiencia concentrada de formulación y aceptación de cargos. Sentencia colectiva.</p> <p>Incidente de reparación colectiva con enfoque territorial. II. EAOCAI, Financiadores y Colaboradores (Cap. IV) Ámbito personal: Miembros incluidos en listas remitidas por la OCCP a la autoridad judicial (vigencia hasta el 31 de diciembre de 2026).</p> <p>Acuerdo de desmantelamiento (Art. 36): Firmado con la Fiscalía. Debe incluir: Información sobre modus operandi, bienes, redes. Cese de actividades. Entrega de menores. Reparación colectiva. Petición de perdón. Información útil sobre otras organizaciones.</p> <p>Colaboración eficaz (Art. 37): Información no pública, útil, corroborable y relevante para desmantelar estructuras. Se regula mediante acuerdo individual con la Fiscalía.</p> <p>Tratamientos punitivos (Art. 38): Rebaja del 40% al 60% de la pena, según el tipo de colaboración y renuncia a formas procesales.</p> <p>Libertad condicional (Art. 39): Tras 8 años o 2/5 de la pena, si hay cumplimiento de condiciones. Requisitos para financiadores y colaboradores (Art. 40): Entrega de bienes, información útil, contribución a la verdad, compromiso de no delinquir.</p> <p>Revocatoria (Art. 41): Ocultamiento de información, reincidencia, vínculos actuales, incumplimiento del acuerdo.</p> <p>Conductas en el marco de la protesta social (Cap. VI)</p> <p>Ámbito (Art. 47): Personas procesadas o condenadas por hechos cometidos en protestas o disturbios públicos.</p> <p>Requisitos (Art. 48): Firma de acta de compromiso con la Fiscalía.</p> <p>Beneficios (Art. 49): Principio de oportunidad en delitos menores como daño en bien ajeno, lesiones menores, obstrucción de vías, entre otros. Para delitos más graves: rebaja del 70% de la pena si se demuestra participación en reparación colectiva y contribución a la verdad.</p>	<p>Libertad condicional: Tras 2 años de pena efectiva, si se cumplen requisitos.</p> <p>DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS (Cap. II)</p> <p>Participación como intervinientes especiales. Reconocimiento automático si están en el Registro Único de Víctimas.</p> <p>Derechos sustanciales, probatorios y procesales: aportar pruebas, interponer recursos, ser informadas y representadas legalmente.</p> <p>Enfoque diferencial para víctimas de violencia sexual, niñez, mujeres, pueblos étnicos y personas LGBTQI+. Participación en el incidente de reparación colectiva.</p> <p>BIENES Y REPARACIÓN (Cap. V)</p> <p>Tipos de bienes (Art. 44):</p> <ol style="list-style-type: none"> Bienes operacionales de los grupos. Infraestructura comunitaria (vías, centros de salud, escuelas). <p>Administración (Art. 46): GAOML/GAO → UARIV EAOCAI → SAE Distribución: Con destino exclusivo a la reparación colectiva con enfoque territorial.</p> <p>Conservación individual: Hasta el 12% de los bienes puede ser retenido por quien colabore eficazmente. IMPLEMENTACIÓN Y ARTICULACIÓN (Cap. VII)</p> <p>Alistamiento institucional (Art. 51): Designación de jueces y fiscales capacitados. Articulación interjurisdiccional con la justicia indígena.</p> <p>Acumulación de procesos.</p> <p>Articulación con políticas públicas (Art. 50): Reglamentación en 6 meses para articularse con PDET, PIRC, PMI, PISDA. Inclusión social (Art. 52): Se crea un Programa de Inclusión Social a cargo de la ARN.</p> <p>VIGENCIA Y FINANCIACIÓN (Cap. VIII)</p> <p>Entrada en vigencia: A partir de su promulgación (Art. 55). Financiamiento (Art. 53): Se hará con los recursos ya asignados a las entidades responsables, sin generar gasto fiscal adicional.</p>

OBSERVACIONES DE LA SECRETARÍA JURÍDICA

Los elementos representativos de proyecto son:

- Creación de un mecanismo judicial para investigar y juzgar a integrantes de GAOML y EAOCAl (permite "excluidos" de procesos transicionales anteriores) requerido por la ciudadanía y las instituciones.
- Enfoque desde el macrocrimen: definición de niveles de responsabilidad, diferentes penas con carácter retributivo y restaurativo.
- Vinculación judicial definitiva de colaboradores y financiadores (NOVEDOSO).
- Obligatoriedad en participación en mecanismos no judiciales de verdad para acceder a beneficios. (NOVEDOSO)
- **NO SE CREA UNA BUENA JURISDICCIÓN (SE UTILIZA LA JUSTICIA ORDINARIA CON AJUSTES INSTITUCIONALES Y PROCESALES)**

RECOMENDACIONES:

Se debe profundizar en la discusión parlamentaria, y en el diseño de estrategias para presentar propuestas en la concertación del texto en los debates (o bien para mejorar el proyecto antes de la radicación), en los siguientes aspectos:

1. Sobre el alcance del proyecto:

Sentar las bases de la interpretación constitucional que permita entender la posibilidad de que a personas previamente excluidas de Justicia y Paz y de la JEP, se les aplique nuevamente una regulación penal de carácter transicional, cuando el artículo 66 transitorio constitucional establece la prohibición de esta alternativa "a cualquier miembro de un grupo armado que una vez desmovilizado siga delinquiendo".

Además de ser problemático respecto del texto constitucional del artículo 66 de la Constitución también entra en tensión con los derechos de las víctimas (no repetición).

Por ello se recomienda que, de entrada, se avance en la interpretación del texto constitucional citado, en términos de su inclusión dentro de un propósito general más importante, cual es la búsqueda de la paz y la satisfacción real e integral de las víctimas. Lo que permitiría concluir que la prohibición constitucional de doble oportunidad transicional puede matizarse, si es que se demuestra que su aplicación impediría la consecución de dicho propósito general. Lo anterior es posible, toda vez que no existe hasta el momento jurisprudencia constitucional sobre el alcance de esta prohibición.

2. Sobre las categorías novedosas del derecho penal: "doble imputación" (la individual y la colectiva) "hecho total", "la posición de garante" (relativa al creador de la organización criminal), "máximo responsable" (incluyendo colaboradores y financiadores).

En este aspecto debe existir, idealmente en el mismo texto de la ley, la obligación de pedagogía no solo respecto de los jueces, por ser categorías dogmáticas del derecho penal, sino también de manera importante de las víctimas y de los sectores sociales asociados a la implementación de la paz total. Experiencias pasadas han demostrado que la distancia entre la teoría jurídica en diseños normativos cuyo propósito esencial son las víctimas, y su comprensión práctica en términos de garantías de derechos, puede generar desconfianza en la regulación y el sistema que lo lleva a cabo.

Contrario sensu, la explicación sencilla de las categorías mencionadas y de su incidencia en la mejora de la convivencia pacífica, genera confianza y desactiva las críticas dirigidas a presuntas consecuencias de impunidad o instrumentalización del derecho penal y del derecho de los Derechos Humanos.

Se recomienda pues, tareas de socialización, pedagogía y la inclusión de regulaciones que obliguen a realizarlas con especial énfasis en las víctimas y grupos sociales afectados por la violencia ejercida por estas organizaciones.

3. Necesidad de un control o veeduría más estricta respecto de la jurisdicción indígena y análisis sobre la consulta previa de estos artículos.

Se sugiere incluir una regulación que imponga la revisión o veeduría de los procesos y sus sentencias, adelantados en la jurisdicción indígena. Esto, en tanto la novedad dogmática de la regulación podría descuidar el balance entre los derechos de las víctimas y el deseo de impulsar la autodeterminación. Se debe establecer desde el texto de la ley que la ponderación entre derechos de las víctimas y derecho a la autodeterminación, se inclina hacia el otorgamiento de mayor peso a los derechos de las víctimas. Esto evitaría aplicación indebida de la ley.

Se debe determinar por parte de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del ministerio del Interior, si las regulaciones sobre el tema en esta ley requieren consulta previa, y el alcance de la misma.

4. Detallar la regulación del mecanismo no judicial de contribución a la verdad.

La ley debe establecer el marco general de esta medida. Al menos incluir la determinación de su configuración institucional y el mecanismo para que los jueces exijan su cumplimiento. El detalle de la regulación puede dejarse a decretos reglamentarios.

En los anteriores términos, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, rinde concepto jurídico de conformidad con lo exigido en el numeral 2 del artículo 13 del Decreto 2647 de 2022.

Cordialmente,

AUGUSTO ALFONSO OCAMPO CAMACHO
Secretario Jurídico

ANEXO
(Texto del proyecto de ley revisado)

**CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
AL ANTEPROYECTO DE LEY**

por medio de la cual se establece tratamiento penal diferenciado para integrantes de grupos armados y reglas de colaboración eficaz para el sometimiento de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, financiadores, colaboradores y otros, para la consolidación de la paz.



2. Despacho del Viceministro General

Doctor
EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT.
Ministro
MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHO
Calle 53 No. 13 - 27.
Bogotá D.C. Cundinamarca.

Radicado entrada
No. Expediente 35101/2025/OFI

Asunto: Comentarios al anteproyecto de ley "Por medio de la cual se establece tratamiento penal diferenciado para integrantes de grupos armados y reglas de colaboración eficaz para el sometimiento de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, financiadores, colaboradores y otros, para la consolidación de la paz".

Respetado señor Ministro,

En cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Anteproyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El anteproyecto de Ley de iniciativa del Ministerio de Justicia y Derecho, de conformidad con lo establecido en su artículo 1, tiene por objeto "... fijar la implementación de los procedimientos y tratamientos penales diferenciados para integrantes de grupos armados organizados al margen de la ley (GAOML), estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto (EAOCAI), financiadores, colaboradores; así como a aquellas personas procesadas en el marco del ejercicio de la protesta social, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, para contribuir a la consolidación de la paz".

Para ello, bajo el enfoque de justicia restaurativa con énfasis territorial, la iniciativa busca apoyar el proceso de desmantelamiento de estructuras criminales mediante incentivos condicionados a la entrega de bienes para la reparación, la contribución a la verdad histórica y la reintegración efectiva, en aquellos aspectos no abordados íntegramente en la Ley 975 de 2005 (Ley de Justicia y Paz).

En primer lugar, en lo que respecta a la disposición del artículo 22, sobre la posibilidad de que las personas condenadas bajo el régimen especial establecido en la iniciativa cumplan su condena en "Centros de Armonización", esta Cartera considera que para dichos centros no se requerirá la construcción de nuevas instalaciones, sino que se adaptarán y reutilizarán las ya disponibles bajo la gestión del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC). Estos ajustes se podrán llevar a cabo a través de reasignaciones internas y acuerdos entre instituciones con entidades del orden territorial. Por otro lado, el enfoque productivo y restaurativo de dichos centros permitirán que las personas condenadas participen en su manutención a través de actividades laborales y de aprendizaje.

¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

Ahora bien, en lo que se refiere al artículo 12, que establece la designación de jueces para conocer los procesos con tratamiento diferenciado de que trata el proyecto de ley, así como el artículo 49 que establece la disponibilidad institucional necesaria para el desplazamiento de los jueces y fiscales dentro del territorio nacional, a juicio de esta Cartera, no generarían costos adicionales, dado que no se requerirá la creación de nuevos puestos, sino una redistribución del personal ya existente en la Rama Judicial. Para ello, se permite la asignación temporal de funciones concretas a jueces y fiscales ya establecidos, lo que se puede regular sin un impacto fiscal a través de actos administrativos.

Adicionalmente, las capacitaciones de jueces y fiscales, el tratamiento de los delitos propios de la pertenencia a GAOML o EAOCAI, y la colaboración interinstitucional entre las entidades encargadas del cumplimiento de la presente ley, pueden ser integradas en los planes de formación continua que ya implementan las entidades involucradas, y que presupuestalmente ya se encuentran contempladas en sus presupuestos anuales de capacitación y fortalecimiento institucional. De conformidad con lo señalado en el artículo 43 que establece el mecanismo para la distribución entre las víctimas y la autoridad judicial de los bienes incautados a los grupos armados, así como el artículo 44 que asigna a la sociedad de Activos Especiales (SAE) y al Fondo de Reparación a las Víctimas (UARV), la administración de dichos bienes contribuye financieramente a la reparación de las víctimas.

Con base en las anteriores consideraciones, se conceptúa que el Anteproyecto de Ley no genera costos fiscales ni financieros, dado que no se requerirá la asignación recursos públicos, como quiera que la iniciativa no implica la creación de nuevas partidas presupuestarias, ni la modificación de las existentes. Además de que no involucra la contratación de personal adicional, ni la adquisición de bienes o servicios que requieran inversión pública. Igualmente, no se evidencia cambios en la estructura orgánica del Gobierno nacional, ni en la distribución de funciones entre las diferentes entidades, sino únicamente una reasignación de recursos, tal como se menciona en la Exposición de motivos que acompaña la iniciativa.

En los anteriores términos, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, este Ministerio manifiesta su análisis fiscal sobre el proyecto de ley del asunto. Asimismo, expresa muy atentamente la voluntad de colaborar con las iniciativas de otras entidades del Gobierno nacional dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

CARLOS EMILIO BETANCOURT GALEANO
Viceministro General
Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Proyectó: Edgar Federico Rodríguez Aranda
Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco
Revisó: Camilo Gutiérrez
Aprobó: Rosa Dory Chaparro E.

**CARTA DE COMENTARIOS CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL AL TEXTO
DEL PROYECTO DE LEY**

por medio de la cual se establece tratamiento penal diferenciado para integrantes de grupos armados y reglas de colaboración eficaz para el sometimiento de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, financiadores, colaboradores y otros, para la consolidación de la paz.



CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

Estudio al Proyecto de ley sin radicar "Por medio de la cual se establece tratamiento penal diferenciado para integrantes de grupos armados y reglas de colaboración eficaz para el sometimiento de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, financiadores, colaboradores y otros, para la consolidación de la paz"

Proyecto de Ley	"Por medio de la cual se establece tratamiento penal diferenciado para integrantes de grupos armados y reglas de colaboración eficaz para el sometimiento de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, financiadores, colaboradores y otros, para la consolidación de la paz"
Autores	Ministerio de Justicia y del Derecho
Fecha de Presentación	Sin radicar
Estado	Sin radicar
Referencia	Concepto 09.2025

El Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal, en la sesión extraordinaria del 16 de julio de 2025, analizó y discutió la versión actual del Proyecto "Por medio de la cual se establece tratamiento penal diferenciado para integrantes de grupos armados y reglas de colaboración eficaz para el sometimiento de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, financiadores, colaboradores y otros, para la consolidación de la paz" debido a su impacto en la política criminal del Estado colombiano.

I. Objeto del Proyecto

De conformidad con el articulado puesto a consideración, el Proyecto de Ley tiene como objeto: "fijar la implementación de los procedimientos y tratamientos penales diferenciados para integrantes de grupos armados organizados al margen de la ley (GAOML), estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto (EAOCAI), financiadores, colaboradores; así como a aquellas personas procesadas en el marco del ejercicio de la protesta social, garantizando los derechos de las víctimas a la

verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, para contribuir a la consolidación de la paz."

II. Contenido del Proyecto de Ley

El Proyecto de Ley está comprendido por cincuenta y uno (51) artículos en su totalidad, incluyendo su vigencia, así:

CAPÍTULO I. Disposiciones generales

Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto implementar tratamientos penales diferenciados para miembros de grupos armados, estructuras criminales, financiadores, colaboradores y personas procesadas por protestas sociales, garantizando los derechos de las víctimas.

Artículo 2. Ámbito de aplicación. Establece que la ley se aplicará de manera diferenciada según el tipo de proceso: i) tratamiento penal transicional para integrantes de grupos armados al margen de la ley incluidos en listados de la Consejería Comisionada de Paz tras acuerdos con el Gobierno; ii) acuerdos de sometimiento y desmantelamiento para estructuras criminales de alto impacto, sus financiadores y colaboradores, también identificados por la OCCP; y iii) acuerdos de colaboración eficaz para personas procesadas por hechos ocurridos en disturbios públicos o en el marco de la protesta social.

Artículo 3. Definiciones. Presenta definiciones que se tendrán en cuenta para efectos de la Ley para Grupo armado organizado al margen de la Ley (GAOML), Estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto (EAOCAI), Financiadores y Colaboradores.

Artículo 4. Derecho aplicable. Señala que las decisiones adoptadas en el marco de esta ley deberán basarse principalmente en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) y el Derecho Internacional Humanitario (DIH). En el caso de los integrantes de grupos armados al margen de la ley (GAOML), las autoridades competentes realizarán una calificación jurídica propia de las conductas, conforme al artículo 29 de la Constitución, el Código Penal vigente al momento de los hechos y/o las normas del DIDH, el DIH, el ius cogens o el Derecho Penal Internacional. Esta calificación puede diferir de la que se haya hecho previamente por otras autoridades, y debe respetar las obligaciones internacionales en materia de verdad, justicia, reparación y no repetición, aplicando siempre el principio de favorabilidad.

<p>Artículo 5. Estructuras de Imputación. Cuando se trate de delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra o graves violaciones a los derechos humanos, se aplicarán las estructuras de imputación previstas en el derecho interno, el Derecho Internacional Humanitario, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Penal Internacional, conforme a los tratados e instrumentos vinculantes para Colombia. La jurisprudencia de los tribunales penales internacionales y de los tribunales internacionales de derechos humanos será un criterio auxiliar de interpretación. Además, se deberá aplicar la figura de la doble imputación como garantía de los derechos de las víctimas y de la sociedad a conocer la verdad y a asegurar la no repetición.</p> <p>Artículo 6. Posición de garante e imputación objetiva Quienes hayan creado una organización criminal o impartido instrucciones relevantes para el desarrollo de sus actividades ilícitas serán considerados garantes de los riesgos generados por dicha estructura al margen de la ley. Los hechos delictivos que materialicen los peligros jurídicamente desaprobados creados por la organización serán imputables tanto a la estructura como a sus garantes.</p> <p>Artículo 7. Selectividad. Establece que el Fiscal General de la Nación deberá dirigir las investigaciones conforme a criterios que prioricen el juzgamiento de los máximos responsables. Para ello, se investigará a las organizaciones criminales identificando el rol y aporte de cada miembro dentro de su estructura, y relacionando los hechos individuales con el contexto global delictivo. Las investigaciones deberán tener en cuenta la estructura de las organizaciones, su contexto social y político, sus vínculos con otros grupos ilegales o institucionales, así como su relación con economías lícitas e ilícitas, y su modus operandi. En todo caso, la Fiscalía está obligada a investigar el conjunto de los hechos con el fin de garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición.</p> <p>Artículo 8. Máximos responsables. Define como máximos responsables a quienes hayan tenido un rol central en la creación, orientación y funcionamiento de organizaciones al margen de la ley. Esto incluye: a) los fundadores de la organización; b) quienes establecieron sus lineamientos y políticas ilícitas; c) quienes realizaron aportes esenciales para su operación; y d) quienes ejercieron poder y mando sobre toda la estructura.</p>	<p>Artículo 9. Justicia Retributiva. El tratamiento sancionatorio a quienes se beneficien de la presente ley contendrá un mínimo de justicia retributiva consistente en pena privativa efectiva de la libertad o restricciones de esta.</p> <p>Artículo 10. Enfoque de justicia restaurativa. Establece la aplicación preferente de una justicia restaurativa, orientada a reparar el daño causado y a garantizar la reparación colectiva de las víctimas, con énfasis en su dignidad y necesidades. Esta justicia se implementa con un enfoque que asegura verdad, justicia y no repetición. Se reconoce que el daño es más grave cuando las conductas afectan a mujeres o a personas pertenecientes a grupos vulnerables o sujetos de especial protección constitucional, como pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y otros grupos étnicos, religiosos, campesinos, personas en condición de pobreza, discapacidad, desplazamiento o refugio, niñas, niños, adolescentes, personas LGBTIQ+ y adultos mayores, quienes deben recibir una reparación y protección especial.</p> <p>Artículo 11. Justicia territorial restaurativa. Los procedimientos, tratamientos penales especiales y acuerdos de desmantelamiento previstos en esta ley se aplicarán con un enfoque de justicia restaurativa, orientado a la transformación de los territorios, la reparación colectiva de las víctimas, la reintegración efectiva de los responsables y la prevención de la repetición del conflicto y de la violencia organizada. Se dará prioridad a la reconstrucción del tejido social en las comunidades afectadas. Las condiciones para su articulación serán reglamentadas por el Gobierno nacional.</p> <p>Artículo 12. Enfoques diferenciales. Los fiscales y jueces deberán aplicar enfoques diferenciales e interseccionales, reconociendo el impacto específico del conflicto sobre mujeres, niños, comunidades étnicas y personas LGBTIQ+. Se deben adoptar medidas que garanticen su participación y equitativa, así como su reparación integral.</p> <p>Artículo 13. Competencia. Los jueces penales especializados y de control de garantías serán competentes para aplicar esta ley. Se eliminan las reglas de competencia territorial para facilitar la realización de audiencias en los lugares donde operan los grupos armados, garantizando flexibilidad y eficacia en la implementación.</p> <p>Artículo 14. Contribución a la verdad. Para acceder a los beneficios de la ley, es obligatorio suscribir un Acuerdo de Contribución a la Verdad Histórica y participar en</p>
<p>el Mecanismo no judicial del Centro Nacional de Memoria Histórica. La autoridad judicial evaluará el cumplimiento de este requisito al conceder los beneficios penales.</p> <p>Artículo 15. Articulación con la jurisdicción indígena. Las personas que acrediten la pertenencia a un pueblo indígena podrán cumplir penas en casas de sanación o espacios equivalentes, en coordinación con la jurisdicción especial indígena. Se establecerán protocolos de armonización interjurisdiccional para garantizar los derechos de las víctimas y la seguridad jurídica de los procesados.</p> <p>CAPÍTULO II. Garantías de participación de las víctimas.</p> <p>Artículo 16. De las víctimas y sus representantes. Se garantiza la participación de las víctimas en los procedimientos establecidos por la ley, ya sea directamente, mediante apoderado de confianza o a través del sistema de defensa pública. En casos de menores de edad o personas con protección especial, el defensor de familia asumirá la representación si no hay otro representante. Además, se permite la designación de representantes comunes en casos de múltiples víctimas, especialmente en situaciones de macrovictimización, para facilitar la participación colectiva sin afectar el desarrollo del proceso.</p> <p>Artículo 17. Reconocimiento de la calidad de víctima. El reconocimiento de la calidad de víctima se hará conforme a la Ley 906 de 2004. No obstante, si una persona está registrada en el Registro Único de Víctimas, su condición no podrá ser cuestionada. Esto busca agilizar el proceso de reconocimiento y evitar revictimizaciones innecesarias, garantizando el acceso a los derechos procesales y reparativos.</p> <p>Artículo 18. Participación efectiva de las víctimas. Las víctimas tendrán la calidad de intervinientes especiales en todos los procedimientos previstos en esta ley. Esto implica que podrán ejercer sus derechos conforme a estándares nacionales e internacionales, incluyendo garantías procesales, sustanciales y probatorias, así como el acceso a recursos judiciales efectivos. Se reconoce su rol activo en la búsqueda de justicia, verdad y reparación.</p> <p>Artículo 19. Derechos de las víctimas. Este artículo enumera los derechos fundamentales de las víctimas, incluyendo el reconocimiento dentro del proceso, la posibilidad de aportar pruebas, interponer recursos, recibir asesoría jurídica y acompañamiento psicológico, y ser tratadas con dignidad y respeto. También se</p>	<p>garantiza su derecho a ser informadas del avance del proceso y a participar activamente en las audiencias, fortaleciendo su rol como sujetos de derechos.</p> <p>Artículo 20. Derecho de las víctimas en casos de violencia sexual. Se establecen garantías específicas para víctimas de violencia sexual, priorizando su derecho a la intimidad y evitando prácticas revictimizantes durante el proceso judicial. Se prohíbe la realización de pruebas innecesarias o desproporcionadas. Además, se exige que en la valoración de estos delitos se tenga en cuenta el contexto de intimidación generalizada derivado del conflicto armado, para evaluar adecuadamente la ausencia de consentimiento.</p> <p>CAPÍTULO III - Reglas generales del tratamiento penal diferenciado a GAOML</p> <p>Artículo 21. Ámbito personal de aplicación. Este artículo establece que el tratamiento penal especial se aplicará a personas que hayan cometido delitos como miembros de un GAOML desde 1990 hasta su desmovilización. Incluye a quienes se desmovilicen mediante acuerdos de paz vigentes y estén en los listados oficiales, así como a quienes fueron excluidos de procesos anteriores de justicia transicional, siempre que manifiesten su voluntad de acogerse a esta ley y contribuyan efectivamente a los derechos de las víctimas.</p> <p>Artículo 22. Tratamiento penal especial diferenciado para integrantes de GAOML. Se establecen penas alternativas según el nivel de responsabilidad. Los máximos responsables recibirán penas de 5 a 8 años, y los demás miembros entre 2 y 5 años. Quienes solo hayan cometido delitos por pertenencia al grupo podrán acceder al principio de oportunidad. Los excluidos de procesos anteriores recibirán penas de 8 a 10 años, sin que estas sean inferiores a las del régimen del que fueron excluidos. Se establecen excepciones específicas para ciertos delitos.</p> <p>Artículo 23. Condiciones especiales de aseguramiento y pena privativa de la libertad. El Gobierno podrá habilitar espacios especiales de reclusión con condiciones de seguridad, dignidad y enfoque restaurativo, como colonias agrícolas o centros de armonización. Se permitirá la libertad preparatoria tras cinco años de pena efectiva, bajo condiciones que garanticen la participación en actividades de reparación y la permanencia en el territorio. No se permitirán subrogados ni beneficios adicionales.</p> <p>Artículo 24. Requisitos para acceder al tratamiento penal diferenciado. Los miembros de GAOML deberán cumplir condiciones colectivas como la desmovilización, entrega de bienes, liberación de menores y cese de actividades</p>

<p>ilícitas. Individualmente, deben aceptar las condiciones de la ley, contribuir a la verdad y participar en mecanismos de memoria, búsqueda de desaparecidos y actos de reconocimiento. Estas condiciones buscan garantizar un compromiso real con la paz y la reparación.</p> <p>Artículo 25. Causales de revocatoria del tratamiento penal diferenciado. Se perderá el beneficio si la persona incumple sus compromisos, no entrega bienes, reincide en delitos, vuelve a integrar grupos armados o no participa activamente en los mecanismos de verdad y reparación. En estos casos, se reactivará la pena ordinaria o se remitirá el caso a la justicia ordinaria, según el estado del proceso. La decisión será motivada por la autoridad judicial.</p> <p>Artículo 26. Régimen aplicable a personas privadas de la libertad. Las personas ya privadas de la libertad podrán ser trasladadas a zonas especiales si han cumplido menos de cinco años. Si han cumplido más de cinco años, podrán acceder a libertad condicional. Estas medidas buscan armonizar la privación de libertad con los objetivos restaurativos y de reintegración territorial, respetando los tiempos y condiciones establecidos por la ley.</p> <p>Artículo 27. Entrevistas de la Fiscalía General de la Nación a GAOML. La Fiscalía entrevistará a los postulados para documentar su participación en los hechos, identificar víctimas y bienes para reparación. Estas entrevistas permitirán construir el contexto delictivo y verificar la veracidad de la información. También se podrán realizar entrevistas colectivas por estructuras, y las víctimas podrán aportar información relevante para el esclarecimiento de los hechos.</p> <p>Artículo 28. Medida de aseguramiento. Durante la investigación, se podrá imponer medida de aseguramiento preventiva. El tiempo de detención contará para la pena alternativa. La Fiscalía podrá abstenerse de solicitar esta medida si se ha investigado el hecho total, se han cumplido los mecanismos restaurativos y se han garantizado los derechos de las víctimas. Esto permite un enfoque más flexible y restaurativo del proceso penal.</p> <p>Artículo 29. Escrito de acusación. La Fiscalía deberá presentar un escrito de acusación colectivo en un plazo de 12 meses tras las entrevistas. Este documento incluirá los hechos, patrones criminales, daños, pruebas, máximos responsables y roles de los demás miembros. Las víctimas podrán presentar observaciones antes de la audiencia concentrada, lo que garantiza su participación en la construcción del caso.</p>	<p>Artículo 30. Audiencia concentrada. En esta audiencia se formularán los cargos y se permitirá a los acusados allanarse para acceder al tratamiento penal especial. Si no aceptan, el caso pasará a la justicia ordinaria. La Procuraduría y las víctimas intervendrán para presentar sus pretensiones de reparación colectiva con enfoque territorial. Se podrán aplicar estrategias de concentración para agilizar el proceso.</p> <p>Artículo 31. Sentencia colectiva. La sentencia deberá emitirse en un plazo de tres meses tras la audiencia concentrada. Incluirá el relato del hecho total, patrones de criminalidad, penas individualizadas y medidas preliminares de reparación. Tendrá efecto de cosa juzgada sobre el hecho total y será leída públicamente. Esta sentencia busca reflejar la verdad colectiva y la responsabilidad diferenciada de cada integrante.</p> <p>Artículo 32. Contenido de la sentencia colectiva. La sentencia colectiva deberá contener un relato integral del hecho total, es decir, una reconstrucción completa de los hechos delictivos cometidos por el grupo armado, incluyendo los patrones de macrocriminalidad identificados. Además, deberá individualizar las penas principales y accesorias para cada integrante, según su grado de responsabilidad, y definir el tipo de tratamiento penal especial que se les aplicará. También se incluirán medidas preliminares de reparación colectiva con enfoque territorial, que serán desarrolladas posteriormente en el incidente de reparación. Esta sentencia tendrá efecto de cosa juzgada respecto al hecho total, lo que significa que no podrá ser reabierta por los mismos hechos.</p> <p>Artículo 33. Incidente de reparación colectiva con enfoque territorial. Una vez en firme la sentencia, se abrirá un incidente de reparación colectiva si lo solicitan las víctimas, el fiscal o el Ministerio Público. Se convocará a audiencia pública para definir las medidas de reparación. Si hay acuerdo entre las partes, se incorporará a la decisión; si no, el juez decidirá con base en la información disponible. Se prioriza la reparación territorial con bienes entregados por el GAOML.</p> <p>CAPÍTULO IV – Acuerdos para integrantes de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto (EAOCAI), financiadores y colaboradores</p> <p>Artículo 34. Ámbito personal de aplicación. Este artículo establece que los beneficios de los acuerdos de desmantelamiento de estructuras criminales aplican a miembros de EAOCAI, financiadores y colaboradores incluidos en los listados oficiales remitidos por la Oficina del Consejero Comisionado de Paz. Estos beneficios estarán</p>
<p>disponibles desde la entrada en vigencia de la ley hasta el 31 de diciembre de 2026, siempre que se cumplan los requisitos establecidos en los acuerdos con el Gobierno Nacional.</p> <p>Artículo 35. Desmantelamiento de estructuras. Los acuerdos de desmantelamiento deben ser suscritos entre la Fiscalía y los jefes de las estructuras criminales, e incluir información verificada sobre integrantes, modus operandi, bienes, redes de apoyo y colaboradores. Además, deben considerar el cese inmediato de actividades ilegales, un cronograma de desmonte, entrega de menores, un plan de reparación colectiva, actos de perdón a las víctimas y colaboración con información sobre otras redes criminales.</p> <p>Artículo 36. Colaboración eficaz de los jefes y miembros de la organización. Para acceder a los beneficios, los miembros deben cumplir con el acuerdo de desmantelamiento, entregar todos los bienes ilícitos, cesar actividades delictivas, participar en justicia restaurativa y contar la verdad sobre sus acciones. También deben someterse a mecanismos de justicia premial como preacuerdos o sentencias anticipadas. La Fiscalía evaluará individualmente la eficacia de su colaboración.</p> <p>Artículo 37. Tratamientos punitivos. El juez podrá reducir hasta en un 60% la pena imponible o impuesta, considerando el grado de colaboración en el desmantelamiento, la entrega de bienes, el aporte a la verdad y la reparación, y la disposición a renunciar a recursos procesales. No se permitirán subrogados penales ni beneficios adicionales a los establecidos en este artículo.</p> <p>Artículo 38. Libertad condicional. Quienes hayan cumplido ocho años o dos quintas partes de su pena efectiva, y hayan contribuido efectivamente al desmantelamiento y a la satisfacción de los derechos de las víctimas, podrán acceder a la libertad condicional. Esta contribución será valorada por la Fiscalía y el juez, e incluirá acciones como búsqueda de desaparecidos, transformación territorial o entrega de bienes.</p> <p>Artículo 39. Requisitos para acceder a los beneficios por colaboración eficaz por parte de financiadores y colaboradores. Los financiadores y colaboradores deberán haber entregado bienes, proporcionado información útil para el desmantelamiento de estructuras, comprometido su no reincidencia y contribuido a la verdad. La autoridad judicial verificará el cumplimiento de estos requisitos antes de conceder los beneficios.</p>	<p>Artículo 40. Causales de revocatoria del tratamiento penal diferenciado. Se perderán los beneficios si se incumplen los compromisos, se oculta información relevante, se reincide en delitos dolosos o se mantienen vínculos con estructuras criminales. En estos casos, el juez podrá revocar los beneficios y remitir el caso a la justicia ordinaria.</p> <p>Artículo 41. Activación del procedimiento. El procedimiento se activará mediante acuerdos de paz entre voceros autorizados de las estructuras y el Gobierno. La OCCP recibirá los listados de integrantes, jerarquías, zonas de operación y bienes. Para financiadores y colaboradores, el procedimiento se activará con su inclusión en los listados remitidos por la OCCP a la Fiscalía, quienes tendrán 30 días para acogerse al proceso.</p> <p>Artículo 42. Acumulación de procesos y penas. Los beneficios por colaboración eficaz se aplicarán a todas las conductas cometidas por los beneficiarios en el marco de su pertenencia a la estructura, incluso si ya han sido condenados en otros procesos. Se buscará resolver su situación jurídica en una única sentencia, consolidando así la respuesta penal.</p> <p>CAPÍTULO V – Bienes: entrega, administración y destinación</p> <p>Artículo 43. Identificación de los bienes. Los miembros de GAOML, EAOCAI, financiadores y colaboradores deberán presentar un listado de bienes ante la Oficina del Consejero Comisionado de Paz. Este listado debe incluir tanto bienes relacionados con la operación del grupo como infraestructura comunitaria construida en sus zonas de influencia. La información será valorada técnicamente por la UARIV (para GAOML) o la SAE (para EAOCAI), sin eximir a los individuos de su obligación de declarar y entregar todos los bienes que conozcan.</p> <p>Artículo 44. Bienes susceptibles de ser recibidos con destino a la reparación territorial de las víctimas. Se consideran bienes aptos para la reparación territorial aquellos que puedan ser monetizados o comercializados, así como infraestructura comunitaria como vías, escuelas, centros de salud, entre otros. Estos bienes se dividirán entre reparación individual y territorial. Además, se permite que los aportantes conserven hasta un 12% de los bienes entregados, como incentivo a la colaboración.</p> <p>Artículo 45. Administración y gestión de los bienes incluidos en la lista. La administración de los bienes entregados dependerá del tipo de estructura: la SAE</p>

<p>gestionará los bienes provenientes de EAOCAI, mientras que la UARIV administrará los de GAOML. En todos los casos, los bienes tendrán como destino exclusivo la reparación colectiva y territorial de las víctimas, asegurando que los recursos se orienten a la reconstrucción del tejido social.</p> <p>CAPÍTULO VI – Tratamiento especial para conductas cometidas en el marco de los disturbios públicos o el ejercicio del derecho a la protesta social</p> <p>Artículo 46. Ámbito de aplicación. Este artículo establece que el tratamiento especial se aplicará a personas condenadas o investigadas por conductas cometidas durante disturbios públicos o en el ejercicio del derecho a la protesta social. Se reconoce así el contexto particular de estas acciones, diferenciándolas de otras formas de criminalidad organizada, y se abre la posibilidad de un tratamiento penal más flexible y restaurativo.</p> <p>Artículo 47. Requisitos para acceder al tratamiento especial. Para acogerse a este tratamiento, las personas deberán firmar un acta de compromiso ante la Fiscalía, en la que se obliguen a colaborar con el esclarecimiento de los hechos y a participar en procesos de reparación colectiva con enfoque territorial. Esta exigencia busca asegurar que el beneficio esté condicionado a una contribución real a la verdad y a la reparación del daño causado.</p> <p>Artículo 48. Principio de oportunidad. Se podrá aplicar el principio de oportunidad para ciertos delitos cometidos en el contexto de la protesta, como lesiones leves, daño en bien ajeno, obstrucción de vías, entre otros. Para delitos más graves, el juez podrá reducir la pena hasta en un 70%, considerando la gravedad de la conducta, el nivel de participación, la colaboración con la verdad y los actos de reparación. Esto permite una respuesta penal proporcional y orientada a la reconciliación.</p> <p>CAPÍTULO VII – Alistamiento institucional</p> <p>Artículo 49. Articulación con otros mecanismos en materia restaurativa. Este artículo establece que el Gobierno Nacional deberá reglamentar, en un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la ley, la articulación entre los procedimientos de esta norma y los instrumentos de planeación territorial existentes. Entre ellos se incluyen los PDET, PIRC, PMI, PISDA y otros planes de desarrollo. El objetivo es asegurar que los aportes de las personas sometidas —como la entrega de bienes, la participación en actividades restaurativas y la contribución a la verdad— se integren</p>	<p>de manera efectiva a los procesos de transformación territorial y superación de las causas estructurales de la violencia.</p> <p>Artículo 50. Adecuación institucional. Se ordena al Consejo Superior de la Judicatura y a la Fiscalía General de la Nación garantizar la disponibilidad de jueces y fiscales, así como adoptar las medidas administrativas necesarias para implementar esta ley. Los funcionarios podrán desplazarse sin que ello afecte su competencia territorial. Además, se exige la capacitación especializada de jueces y fiscales en delitos relacionados con GAOML y EAOCAI. También se asignarán equipos dedicados en entidades como la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría para asegurar la implementación efectiva de los procedimientos establecidos</p> <p>CAPÍTULO VIII – Disposiciones finales</p> <p>Artículo 51. Integración. Este artículo establece que, en todo lo no regulado expresamente por esta ley, se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Penal (Ley 906 de 2004). Esto garantiza la coherencia normativa y evita vacíos legales, permitiendo que las normas procesales generales suplan lo que no haya sido previsto de manera específica en el marco del tratamiento penal diferenciado.</p> <p>Artículo 52. Vigencia.</p> <p>III. Antecedentes</p> <p>La Ley 975 de 2005 fue creada como un mecanismo excepcional de justicia transicional para facilitar la desmovilización de grupos armados ilegales, especialmente las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Esta ley buscó equilibrar los beneficios penales concedidos a los desmovilizados con su obligación de contribuir a la verdad, la reparación de las víctimas y la garantía de no repetición de los hechos violentos.</p> <p>Aunque la Ley 975 de 2005 fue clave en el marco de justicia transicional, la evidencia demuestra que tiene serias limitaciones frente a las dinámicas armadas surgidas después de su adopción. Lo anterior obedece a que fue diseñada exclusivamente para procesar a desmovilizados de grupos con vocación política, como las AUC, y no prevé mecanismos para organizaciones criminales sin estatus político, como disidencias insurgentes o bandas asociadas a economías ilícitas. Además, su modelo de</p>
<p>incentivos penales (penas alternativas de 5 a 8 años) resulta poco atractivo frente a los beneficios económicos de continuar en estructuras ilegales.</p> <p>Adicionalmente, la ley no permite diferenciar responsabilidades según el nivel de participación, lo que desincentiva la colaboración de mandos medios y bases, muchos de los cuales pertenecen a poblaciones vulnerables. Finalmente, carece de herramientas para integrar la justicia con procesos de transformación territorial, participación comunitaria, justicia restaurativa con enfoque territorial y desarrollo alternativo, lo cual limita su impacto en la construcción de paz en los territorios.</p> <p>Por su parte, el Acto Legislativo 01 de 2012 creó el Marco Jurídico para la Paz, un instrumento constitucional excepcional para facilitar la terminación del conflicto armado y avanzar hacia una paz sostenible. Esta reforma introdujo mecanismos de justicia transicional enfocados en juzgar a los máximos responsables de crímenes graves, y permitió aplicar criterios de priorización, selección y tratamiento diferenciado para otros actores.</p> <p>En relación con lo anterior, la Corte Constitucional avaló dicho marco, subrayando que no puede convertirse en una vía de impunidad, pues solo podrán acceder a los beneficios quienes hayan sido miembros activos de grupos armados organizados, se desmovilicen en el marco de un proceso de paz y manifiesten un compromiso verificable con la reincorporación a la vida civil. Además, estableció que beneficios como las penas alternativas o la participación política están condicionados al cumplimiento estricto de compromisos concretos y verificables.</p> <p>Respecto a la participación política, la Corte la admitió como herramienta de reconciliación, excluyendo expresamente a quienes hayan sido condenados por crímenes de lesa humanidad, genocidio o violaciones graves a los derechos humanos o al Derecho Internacional Humanitario (DIH) cometidas de forma sistemática. Asimismo, definió una lista de delitos que no pueden ser considerados conexos al delito político, como el terrorismo, secuestro, extorsión, homicidios fuera de combate y narcotráfico, los cuales no son objeto de amnistías ni beneficios.</p> <p>En esta misma línea, la Ley 2272 de 2022, conocida como <i>Ley de Paz Total</i>, modificó y prorrogó la Ley 418 de 1997, estableciendo la Paz Total como una política de Estado con carácter prioritario y transversal. Esta política se fundamenta en el enfoque de <i>seguridad humana</i>, que busca garantizar condiciones para que las personas vivan libres de miedo, exclusión y violencia, y se construya un país basado en la dignidad, la solidaridad y la justicia. La Ley promueve una paz participativa, incluyente e</p>	<p>integral, que abarque tanto la implementación de acuerdos como los procesos de negociación, diálogo y sometimiento a la justicia, siempre bajo altos estándares de verdad, justicia, reparación y no repetición.</p> <p>En desarrollo de esta ley, el presente proyecto busca establecer un marco jurídico para el sometimiento de actores armados, guiado por principios de justicia transicional, centralidad de las víctimas y transformación territorial. La norma también habilita al Gobierno Nacional para entablar acercamientos con Estructuras Armadas Organizadas de Crimen de Alto Impacto (EAOCAI), e incluso para solicitar a las autoridades judiciales la excarcelación de voceros de estas estructuras para facilitar su tránsito hacia el Estado de Derecho.</p> <p>No obstante, frente a este planteamiento, la Corte Constitucional, en sentencia C-525 de 2023, validó que el Presidente de la República puede liderar acercamientos con EAOCAI, pero advirtió que la ley excedía los límites constitucionales al permitir al Ejecutivo definir unilateralmente los términos del sometimiento a la justicia. En particular, la Corte consideró que la posibilidad de solicitar excarcelaciones y establecer tratamientos penales especiales sin una ley que lo respalde vulnera el principio de separación de poderes y afecta los derechos de las víctimas.</p> <p>Bajo este panorama institucional, se evidencia que el Estado colombiano, la sociedad y las altas cortes se han confluído en un mismo propósito: implementar en el ordenamiento jurídico sistemas, normas y procedimientos que permitan materializar el anhelo de paz de los colombianos. En este sentido, siendo viable y loable lo planteado en la iniciativa legislativa aquí analizada, se procede a comentar algunos comentarios relevantes sobre esta materia.</p> <p>IV. Observaciones de carácter Político-Criminal al Proyecto de Ley bajo examen</p> <p>Relevancia político-criminal del proyecto de Ley</p> <p>Colombia continúa enfrentando una grave y prolongada crisis de violencia armada en distintas regiones del país, protagonizada por diversos grupos armados no estatales que han desafiado la autoridad estatal y causado profundas afectaciones humanitarias. Esta situación ha dificultado la consolidación de la paz en los territorios, la garantía efectiva de los derechos de las víctimas y la construcción de un orden social sustentado en la justicia y el Estado de derecho.</p>

<p>Como respuesta a lo anterior, la presente iniciativa legislativa tiene como propósito fundamental el desmantelamiento efectivo de grupos, bandas y estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, así como de sus redes de apoyo, en cumplimiento del derecho a la paz.</p> <p>Los procesos orientados a la superación de conflictos con organizaciones criminales, particularmente con estructuras armadas organizadas vinculadas al crimen de alto impacto, representan una vía legítima para alcanzar la solución pacífica de controversias. Bajo esta lógica, estos actores podrían acceder a un tratamiento penal alternativo o sustitutivo, condicionado al sometimiento efectivo a la legalidad, al desmantelamiento de sus estructuras y al cumplimiento de obligaciones específicas en materia de contribución a la verdad, a la justicia y a la reparación de las víctimas de la violencia armada. Este tipo de mecanismos no solo se enmarca en una estrategia pragmática de reducción de la violencia, sino que encuentra su fundamento constitucional en la realización del derecho fundamental a la paz y en la obligación estatal de garantizar condiciones de seguridad humana para toda la población.</p> <p>De los compromisos internacionales sobre tratamiento penal diferenciado con enfoque humanizador.</p> <p>En primer lugar, para el Consejo es de vital importancia señalar que el presente Proyecto de Ley responde de manera directa y coherente a los compromisos internacionales asumidos por Colombia en materia de derechos humanos, derecho internacional humanitario y justicia transicional. Su adopción representa un paso necesario para garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de tratados internacionales ratificados por el Estado, en concordancia con el artículo 93 de la Constitución Política, que otorga jerarquía normativa a los tratados de derechos humanos.</p> <p>En efecto, el proyecto se fundamenta en un enfoque normativo que articula el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), el Derecho Internacional Humanitario (DIH), el Derecho Penal Internacional (DPI) y las normas de ius cogens. Esta articulación normativa no solo refuerza el principio de legalidad, sino que garantiza que los tratamientos penales diferenciados propuestos se apliquen bajo condiciones estrictas de verdad, reparación, no repetición y respeto al debido proceso, en línea con los estándares internacionales de justicia.</p>	<p>La iniciativa también se alinea con las recomendaciones de organismos internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que han instado al Estado colombiano a adoptar mecanismos eficaces para el desmantelamiento de estructuras armadas ilegales, sin sacrificar los derechos de las víctimas. En palabras de la CIDH:</p> <p><i>"Las garantías de no repetición requieren la adopción de medidas tendientes a prevenir nuevas violaciones a los derechos humanos. Éstas exigen la disolución de grupos armados paraestatales; la derogación de normas que favorecen la comisión de violaciones a los derechos humanos o el derecho internacional humanitario; el control efectivo de las estructuras armadas ilegales y la implementación de mecanismos eficaces para su desmantelamiento."</i></p> <p>En este sentido, el proyecto no representa una vía de impunidad, sino una herramienta transicional que permite cumplir con el deber de investigar, juzgar y sancionar a los responsables de crímenes graves, al tiempo que se promueve la reconciliación y la paz sostenible.</p> <p>En particular, se reconoce que la iniciativa busca sanciones alternativas a la privación de la libertad, al evidenciar que para combatir el fenómeno de macrocriminalidad no es eficaz que este sea ni el único ni el principal instrumento de respuesta penal. Por ello, se considera viable la aplicación de un régimen de penas alternativas, condiciones especiales de cumplimiento en colonias agrícolas y mecanismos de justicia restaurativa, en coherencia con los estándares internacionales que promueven sanciones efectivas pero humanizadas. Esta aproximación no solo cumple con el principio de legalidad y el debido proceso, sino que también responde al mandato de garantizar condiciones dignas de reclusión y de promover la reintegración social de los excombatientes.</p> <p>En suma, el Consejo considera que el Proyecto de Ley constituye una respuesta normativa concreta y necesaria a los compromisos internacionales asumidos por Colombia en materia de derechos humanos, justicia transicional y derecho internacional humanitario. Al establecer un tratamiento penal diferenciado con enfoque restaurativo, humanizador y proporcional, la iniciativa no solo cumple con el deber de investigar y sancionar graves violaciones, sino que lo hace bajo condiciones que promueven la verdad, la reparación y la no repetición.</p> <p>¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre el proceso de desmovilización de las AUC en Colombia, 2004, párrafo 27.</p>
<p>De la necesidad de un tratamiento diferenciado para abordar el sistema de justicia actual.</p> <p>El Consejo considera acreditada la necesidad de establecer un tratamiento penal diferenciado, a partir del análisis de la situación actual del conflicto armado y la violencia organizada en Colombia.</p> <p>A pesar de los esfuerzos del Gobierno Nacional por reducir la conflictividad, los datos más recientes evidencian un fortalecimiento sostenido de los grupos armados ilegales en diversas regiones del país. Según el informe de la Fundación Ideas para la Paz (FIP)², durante 2023 las acciones de estos grupos aumentaron un 11 % respecto al año anterior, y los enfrentamientos entre facciones armadas crecieron un 54 %, con una expansión de las disputas territoriales hacia zonas estratégicas como el norte del Cauca, el Bajo Cauca antioqueño y el Pacífico nariense.</p> <p>Si bien se registraron reducciones en indicadores como el desplazamiento forzado (24%) y los homicidios de líderes sociales (-15%), estas mejoras se concentraron en zonas de bajo conflicto. En contraste, en los territorios en disputa aumentaron los ataques contra la Fuerza Pública (32%) y contra la infraestructura (27%), lo que sugiere que los ceses al fuego han sido utilizados por los grupos armados para reconfigurar su poder territorial y no necesariamente para avanzar hacia la paz. A esto se suma un deterioro de la situación humanitaria, con incrementos en el confinamiento de comunidades (11%), los secuestros (48%) y los homicidios de excombatientes (13%), así como la adopción de estrategias de invisibilización del accionar armado mediante amenazas, restricciones a la movilidad y limitaciones al trabajo humanitario.³</p> <p>La FIP concluye que los actores armados están utilizando los espacios de diálogo no solo para obtener beneficios, sino también para expandir su control social, económico y militar, proyectándose como actores con ambiciones nacionales. En este contexto, el Estado ha perdido capacidad de respuesta efectiva, y la acción de la Fuerza Pública se ha visto limitada por la ausencia de mecanismos claros de verificación de los ceses al fuego. Esto ha debilitado el ejercicio del monopolio legítimo de la fuerza en regiones como Meta, Guaviare, Caquetá, Córdoba, Chocó y Arauca, donde estructuras como el EMC, el ELN y el Clan del Golfo han consolidado su presencia.</p> <p>² Informe de Gestión 2024. Fundación Ideas para la Paz https://storage.ideaspaz.org/documents/fip_informe_gestion2024.pdf ³ <i>Ibidem</i></p>	<p>Frente a este panorama, el tratamiento penal diferenciado se presenta como una herramienta jurídica necesaria para enfrentar de manera estratégica y eficaz la persistencia de estas estructuras armadas. No se trata de una concesión, sino de una medida orientada a desmantelar redes criminales mediante incentivos condicionados a la verdad, la reparación y la no repetición. En consecuencia, el Consejo encuentra plenamente justificada la necesidad de esta medida, en tanto responde a una realidad empírica documentada y ofrece una vía institucional para reducir la violencia y fortalecer el Estado de Derecho.</p> <p>De la idoneidad de un procedimiento diferenciado penal diferenciado según la naturaleza de los actores armados.</p> <p>Uno de los pilares del presente Proyecto de Ley es la diferenciación jurídica, política y funcional de los actores armados no estatales, en línea con lo establecido en la Ley 2272 de 2022 (Ley de Paz Total). Esta distingue entre: (i) grupos armados organizados al margen de la ley con carácter político (GAOML), susceptibles de ser reconocidos como partes en un conflicto armado interno y con quienes es posible adelantar negociaciones políticas orientadas a la firma de acuerdos de paz; y (ii) estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto (EAOCAI), con quienes el Estado puede desarrollar procesos de acercamiento y sometimiento a la justicia, sin que ello implique reconocimiento político ni beneficios incompatibles con la obligación estatal de sancionar delitos graves.</p> <p>Esta diferenciación, prevista en el artículo 3 del Proyecto de Ley, es clave tanto en el plano jurídico como operativo, ya que permite diseñar mecanismos ajustados al tipo de actor, su nivel de organización, estructura de mando, capacidad de control territorial y naturaleza delictiva. En este sentido, el Proyecto de Ley propone un tratamiento penal diferenciado y condicionado para los actores armados ilegales, en función de su naturaleza, motivación y grado de responsabilidad, conforme a la clasificación de la Ley 2272 de 2022 (Paz Total).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Propuesta para Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley (GAOML) <p>Para los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley (GAOML), el tratamiento penal especial aplica en dos casos: i) miembros incluidos en listados remitidos por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz tras acuerdos de paz con el Gobierno Nacional; y ii) personas previamente excluidas de la Ley de Justicia y Paz o de la</p>

<p>Jurisdicción Especial para la Paz, que manifiesten voluntariamente su acogimiento al nuevo régimen dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de la ley.</p> <p>Este tratamiento busca garantizar los derechos de las víctimas (verdad, justicia, reparación y no repetición) y evitar que se incentive el incumplimiento de regímenes anteriores. Las penas alternativas se establecen según el grado de responsabilidad por lo que los máximos responsables recibirán entre 5 y 8 años de prisión, los miembros sin mando, pero con participación en graves violaciones recibirán entre 2 y 5 años y las personas previamente excluidas de otros regímenes recibirán entre 8 y 10 años, sin que pueda ser inferior a la pena del régimen del que fueron excluidos.</p> <p>Así, el acceso a este régimen está condicionado al cumplimiento de requisitos individuales y colectivos, entre ellos la desmovilización del grupo, la entrega total de bienes ilícitos, la liberación de secuestrados y entrega de menores, la renuncia a la violencia y respeto de derechos fundamentales, contribuciones reales a la verdad y la reparación.</p> <p>Adicionalmente, la iniciativa aclara que el incumplimiento de estos compromisos implica la revocatoria del tratamiento especial, con activación del régimen ordinario, pérdida de beneficios y ejecución de la pena correspondiente.</p> <p>Finalmente, el proyecto establece medidas especiales para personas privadas de la libertad, como ubicación en pabellones diferenciados o acceso a libertad condicional, según su avance procesal y colaboración efectiva.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Propuesta para sometimiento y desmantelamiento para los integrantes y financiadores de Estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto (EAOCAI) <p>Este régimen busca desarticular redes criminales que afectan gravemente la seguridad y los derechos fundamentales en múltiples regiones del país.</p> <p>La iniciativa establece que los beneficios se aplican a miembros de estas estructuras incluidos en listados oficiales remitidos por la Oficina del Comisionado de Paz, siempre que manifiesten su voluntad de someterse antes del 31 de diciembre de 2026. También cubre a financiadores y colaboradores que hayan contribuido significativamente al funcionamiento de dichas estructuras, aunque no hagan parte orgánica de ellas.</p>	<p>El procedimiento se activa mediante acuerdos de desmantelamiento suscritos con la Fiscalía, que deben incluir compromisos verificables como el cese inmediato de actividades ilícitas, la entrega de bienes, redes de apoyo y menores vinculados, un plan detallado de desmonte estructural, un plan de reparación colectiva conforme a estándares internacionales, una revelación de información sobre el funcionamiento criminal o actos simbólicos de reconocimiento y perdón a las víctimas.</p> <p>Por otro lado, para acceder al tratamiento penal especial, los miembros de las EAOCAI deben tener un acuerdo de desmantelamiento vigente, entregar todos los bienes derivados de su actividad criminal, participar en justicia restaurativa, cesar toda actividad delictiva, aportar verdad completa individual y colectiva y acogerse a mecanismos premiales (preacuerdos, aceptación de cargos, sentencia anticipada).</p> <p>Asimismo, el régimen establece causales de revocatoria individual del tratamiento especial por reincidencia, incumplimientos graves, omisión en la entrega de bienes o falsedad en la información suministrada.</p> <p>De las modificaciones al articulado.</p> <p>En la sesión del Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal en la cual se socializó la iniciativa legislativa, algunos miembros del Comité plantearon observaciones respecto del articulado, las cuales serán acogidas en el Proyecto de Ley:</p> <p>En primer lugar, se elevó la solicitud de ajustar el título del Proyecto de Ley con el propósito de que refleje de manera integral el alcance de la iniciativa. Se consideró fundamental que el título dé cuenta no solo del tratamiento penal diferenciado para integrantes de grupos armados organizados, sino también de la reglamentación aplicable a las conductas cometidas en el marco de los disturbios públicos o en ejercicio del derecho a la protesta social. En ese sentido, se propuso que la iniciativa legislativa adopte el título "Paz total y seguridad ciudadana".</p> <p>Con el fin de evitar utilizar términos imprecisos y genéricos, se definió que la Alta Consejería establecerá, para efectos del Proyecto, lo que se entiende por "alta estructura" en el marco del procedimiento diferenciado. Igualmente, se reemplazará el término "entrevista" utilizado en los artículos 26 y 28 de la iniciativa por "interrogatorio", con el fin de evitar ambigüedades y garantizar coherencia terminológica en las actuaciones procesales.</p>
<p>En el mismo sentido, con el propósito de no vulnerar la seguridad jurídica de quienes se acojan a lo previsto en el Proyecto, se establecerán marcos específicos para las rebajas propuestas. En ese sentido, se delimitará la rebaja para integrantes de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, financiadores, grupos armados organizados y grupos armados al margen de la ley entre un 40% y un 60%. Por su parte, la rebaja aplicable a conductas cometidas en el marco de disturbios públicos o del ejercicio del derecho a la protesta social será del 70%.</p> <p>También, se regulará de manera diferenciada la concesión de la libertad condicional para aquellos integrantes de grupos armados que no sean considerados máximos responsables dentro de la estructura. Esta medida se enmarca en un modelo de justicia penal orientado al desmantelamiento de aparatos organizados de poder, en el que se prioriza la persecución penal de quienes ejercieron funciones de dirección, coordinación o toma de decisiones dentro del grupo armado, reconociendo la fungibilidad de los ejecutores materiales y la existencia de mandos responsables.</p> <p>Así, el tratamiento penal diferenciado permitirá modular las sanciones según el rol desempeñado por cada persona en el marco del conflicto, reservando los mayores niveles de exigencia penal para quienes tuvieron capacidad de mando o influencia directa en la planificación y ejecución de crímenes graves, y habilitando subrogados como la libertad condicional para quienes desempeñaron roles subordinados o de menor responsabilidad.</p> <p>En el mismo sentido, se incluirán definiciones normativas de conceptos esenciales para el desarrollo transversal del procedimiento penal diferencial, con el fin de unificar el lenguaje jurídico y operativo en todo el articulado. Entre estos conceptos se encuentran: "colaboración eficaz", "estándar de verdad", "articulación institucional", los criterios para la determinación de los sitios de reclusión y las condiciones para conceder la revocatoria del tratamiento penal.</p> <p>Adicionalmente, con el fin de garantizar la seguridad jurídica y evitar interpretaciones contradictorias, se precisará expresamente que la prescripción de la acción penal se interrumpe con el traslado del escrito de acusación o con la formulación de imputación, según corresponda y se ajustará la cláusula de remisión normativa contenida en el articulado, de forma que se modificará la redacción para que la remisión se haga de manera general al procedimiento penal aplicable, sin restringirse a una ley específica.</p>	<p>Esta aclaración busca dotar de mayor certeza a los operadores judiciales y a las personas sometidas al proceso penal, en concordancia con los principios de legalidad y debido proceso.</p> <p>También se indicó que el Proyecto de Ley incorporará de forma expresa la dejación y entrega de armas como uno de los requisitos dentro de los acuerdos suscritos entre el Gobierno nacional y los GAOML y EAOCAI, en el marco de los procesos de sometimiento o desmantelamiento. Esta inclusión busca garantizar que los procedimientos establecidos contribuyan efectivamente a la consolidación de la paz, en armonía con los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición.</p> <p>Asimismo, se recomendó promover que los beneficiarios de los tratamientos penales diferenciados realicen aportes nuevos, útiles y verificables a la verdad, de manera que sus contribuciones no se limiten a información ya conocida por las autoridades o la sociedad. Esta obligación debe estar alineada con el derecho de las víctimas a conocer lo ocurrido, y con los fines de justicia, reparación y no repetición que orientan el contenido de la ley.</p> <p>En relación con el criterio de selectividad, se recomendó que el proceso inicie con los máximos responsables dentro de cada estructura, de forma que se garantice un enfoque estratégico en la persecución penal y se optimicen los recursos del sistema de justicia, sin que ello implique impunidad para otros integrantes. Lo anterior, bajo la figura de priorización por parte de la Fiscalía General de la Nación.</p> <p>Por otra parte, se acordó precisar el tratamiento normativo aplicable a los niños, niñas y adolescentes (NNA) en el marco del procedimiento penal diferencial, tanto en su calidad de víctimas como de posibles responsables. En particular, se especificará el tratamiento de los adolescentes que hayan cometido delitos durante su pertenencia a grupos armados, en articulación con el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA), así como las consecuencias jurídicas para los adultos responsables de su reclutamiento, utilización o instrumentalización.</p> <p>Asimismo, se establecerán medidas específicas de reparación integral para los NNA víctimas, incluyendo acciones de restablecimiento de derechos, garantías de no repetición y mecanismos de monitoreo interinstitucional. Estas precisiones buscan garantizar una respuesta adecuada y diferenciada frente a la situación de los NNA en el contexto del conflicto y la criminalidad organizada, de acuerdo con el principio del interés superior del niño.</p>

Sobre el principio de oportunidad como mecanismo para solucionar hechos delictivos en el marco de la protesta social.

El Consejo Superior de Política Criminal considera viable y constitucionalmente adecuada la inclusión del artículo 47 del Proyecto de Ley, en tanto que establece un uso excepcional y reglado del principio de oportunidad para hechos punibles cometidos en el marco de la protesta social. Esta disposición se ajusta a los estándares jurisprudenciales y normativos vigentes, y responde a la necesidad de ofrecer una respuesta penal diferenciada frente a conductas que, si bien pueden configurar delitos, se originan en contextos de movilización social masiva y con motivaciones políticas legítimas.

La protesta social, reconocida en el artículo 37 de la Constitución, cumple una doble función: por un lado, es una expresión de la libertad de expresión, y por otro, constituye un derecho político, ya que permite a la ciudadanía expresar públicamente su inconformidad frente a situaciones percibidas como injustas o problemáticas. Históricamente, esta forma de manifestación ha sido decisiva en los procesos de transformación democrática y avance de los derechos humanos.

Tanto la Corte Constitucional (C-090 de 2024) como la Corte Suprema de Justicia (SP022-2025 y SP757-2025) han explicado que el carácter disruptivo de la protesta es legítimo cuando sirve para llamar la atención pública y de las autoridades sobre demandas colectivas⁴. Sin embargo, se han establecido tres límites a su ejercicio: (i) cuando se pierde el propósito de cambio social o político con fundamento constitucional; (ii) cuando se anteponen intereses individuales sobre el interés general; y (iii) cuando la alteración del orden público excede de forma desproporcionada los fines perseguidos.

Por su lado, el principio de oportunidad ha sido definido por la Corte Constitucional como una "institución nuclear del sistema penal de tendencia acusatoria, que permite la suspensión, interrupción o renuncia a la persecución penal con base en diversos factores vinculados a la política criminal del Estado"⁵. Esta figura opera como una excepción a la obligación general de la Fiscalía de ejercer la acción penal e investigar los hechos que puedan constituir delitos, siempre que existan motivos suficientes para ello.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-762/15. Del 16 de diciembre de 2015.
⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-387 de 2014. Del 25 de junio de 2014.

El principio de oportunidad surge como una herramienta para racionalizar la acción investigativa del Estado, que no tiene capacidad material de abordar todas las conductas delictivas previstas en el Código Penal. Por ello, esta figura permite priorizar los casos más graves o urgentes, sin que ello implique impunidad, siempre que se respeten los límites constitucionales.

En ese sentido, el artículo 47 del proyecto de ley se ajusta plenamente a los requisitos constitucionales del principio de oportunidad. Los delitos allí mencionados, en su mayoría con penas máximas inferiores a seis años, están asociados a una coyuntura excepcional de protesta social masiva, sin la cual probablemente no se habrían producido tales conductas. Además, se preserva el carácter discrecional de la figura en cabeza de la Fiscalía, y se habilita la posibilidad de una tasación proporcional de la rebaja de pena cuando se presenten altos niveles de colaboración y reparación a las víctimas, especialmente en contextos colectivos y territoriales.

Como observación, el Consejo resaltó la importancia de precisar que en ningún caso será aplicable el principio de oportunidad a los crímenes de guerra. Esta exclusión será incorporada expresamente en el articulado con el fin de garantizar la seguridad jurídica, la coherencia normativa y el cumplimiento de los compromisos internacionales del Estado colombiano en materia de derecho internacional humanitario y derecho penal internacional.

La prohibición de aplicar el principio de oportunidad a este tipo de crímenes responde a la necesidad de asegurar que las conductas más graves, que afectan bienes jurídicos protegidos por normas imperativas del derecho internacional, sean objeto de investigación, juzgamiento y sanción. De esta manera, se evita cualquier interpretación que pueda conducir a escenarios de impunidad frente a violaciones graves del DIH, y se refuerza el deber del Estado de garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición.

V. Observaciones de técnica legislativa

El Consejo Superior de Política Criminal recomienda corregir una inconsistencia de técnica legislativa identificada en el articulado del Proyecto de Ley, consistente en la duplicación del número de artículo 6 en el Capítulo I. Esta duplicidad genera una ruptura en la secuencia lógica de numeración, lo que puede dar lugar a confusiones interpretativas tanto para los operadores jurídicos como para los destinatarios de la norma.

Una numeración clara y continua de los artículos es esencial para garantizar la seguridad jurídica, la coherencia normativa y la correcta aplicación del derecho. La existencia de dos disposiciones distintas bajo un mismo número puede afectar la validez de remisiones internas, dificultar la interpretación sistemática del texto y generar incertidumbre sobre el alcance de las disposiciones.

En consecuencia, se sugiere ajustar la numeración a partir del segundo artículo 6, renumerando de manera consecutiva los artículos siguientes. Esta medida busca preservar la integridad formal del Proyecto y asegurar su conformidad con los principios de legalidad y certeza normativa.

VI. Conclusión

El Consejo Superior de Política Criminal emite concepto **favorable con observaciones** al Proyecto Ley "Por medio de la cual se establece tratamiento penal diferenciado para integrantes de grupos armados y reglas de colaboración eficaz para el sometimiento de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, financiadores, colaboradores y otros, para la consolidación de la paz".

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

DIANA CAROLINA CHICA PÁEZ
Directora de Política Criminal y Penitenciaria
Secretaría Técnica Consejo Superior de Política Criminal

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

Bogotá D.C., Colombia
Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

CONTENIDO

Gaceta número 1200 - jueves, 24 de julio de 2025

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de ley número 002 de 2025 Cámara, por medio de la cual se establece un tratamiento penal diferenciado para el desmantelamiento y sometimiento de organizaciones al margen de la ley, y reglas para la consolidación de la paz total, el orden público y la seguridad ciudadana. 1

CARTAS DE COMENTARIOS

Carta de Comentarios Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República al texto del Proyecto de ley, por medio de la cual se establece un tratamiento penal diferenciado, para el desmantelamiento y sometimiento de organizaciones al margen de la ley, y reglas para la consolidación de la paz total, el orden público y la seguridad ciudadana. 23

Carta de Comentarios Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto del anteproyecto de ley, por medio de la cual se establece tratamiento penal diferenciado para integrantes de grupos armados y reglas de colaboración eficaz para el sometimiento de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, financiadores, colaboradores y otros, para la consolidación de la paz..... 25

Carta de Comentarios Consejo Superior de Política Criminal al texto del proyecto de ley, por medio de la cual se establece tratamiento penal diferenciado para integrantes de grupos armados y reglas de colaboración eficaz para el sometimiento de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, financiadores, colaboradores y otros, para la consolidación de la paz..... 25