

# Boletín No. 5

Observand 

Propuestas al Proyecto de Ley para el desmantelamiento y sometimiento de organizaciones al margen de la ley.

Observatorio de DDHH y DIH de la Coordinación Colombia - Europa - Estados Unidos

LINIA HERIDAS

**CÁMARA DE REPRESENTANTES  
COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL**

Audiencia Pública de Debate el Proyecto de Ley 002 de 2025 Cámara “Por medio del 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”

**Propuestas de la Coordinación Colombia Europa Estados Unidos al Proyecto de Ley**

Lunes 1 de septiembre de 2025

Señores Representantes a la Cámara.

La Coordinación Colombia – Europa – Estados Unidos agradece la invitación de la Comisión Primera a presentar sus puntos de vista sobre este Proyecto de Ley, crucial para definir los rumbos de la salida negociada y pacífica a nuestros actuales conflictos armados, así como para abordar la persistencia de otras violencias y contribuir al tránsito hacia una sociedad en paz con garantías efectivas para la vigencia plena de derechos.

Afirmamos la urgencia de tramitar y aprobar el marco legal que permita avanzar en los procesos de acercamiento y diálogos para un tránsito a la vida legal de los integrantes de los distintos grupos ilegales que actualmente se están adelantado, así como garantizar los derechos de las víctimas y de la sociedad en estos procesos. Esta es una necesidad que no solo compartimos, sino que hemos reclamado de manera insistente. Por ello, presentamos nuestras observaciones al Proyecto de Ley, sucintamente condensados en los siguientes 6 puntos.



**1. Ausencia de Reconocimiento de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad – CNGS como la entidad legalmente competente para fijar el diseño y seguimiento de la Política Criminal para el Desmantelamiento de las estructuras ilegales.** Debe reconocerse que en el proceso de confección y delineación de los marcos legales que condujeron a la presentación de este proyecto de ley, la Comisión

Nacional de Garantías de Seguridad, entidad competente para el diseño y seguimiento de los asuntos objeto de esta política, al tenor de lo dispuesto en el Decreto Ley 154 de 2017, no fue tomada en cuenta y nunca fue convocada para debatir sus contenidos del presente proyecto de ley. Con ello no solo se está desconociendo el papel que la ley ha dispuesto para la CNGS en la estructura del Estado, sino que se deja de lado uno de los aspectos básicos de la arquitectura del Acuerdo de Paz de 2017

incorporados dentro del marco constitucional y legal y que creó dicha Comisión para la concertación al más alto nivel de las autoridades del Estado con voceros y expertas de la Sociedad Civil para definir los marcos de la política criminal en materia de desmonte y sometimiento de estructuras criminales así como para el seguimiento de su efectiva implementación.

En la Sentencia C-224 de 2017 la Corte Constitucional previó que la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad se erige en una suerte de instancia intra-orgánica de coordinación para el diseño y seguimiento de las políticas para el desmantelamiento de las estructuras criminales, así como en un escenario privilegiado de diálogo entre las autoridades públicas y la sociedad civil, en torno a la construcción de una política criminal eficaz en un escenario de posconflicto, en la que tiene la competencia para llevar a cabo el seguimiento o verificación de la política diseñada para la persecución de las organizaciones criminales que atentan contra las personas defensoras de derechos humanos, liderazgos sociales y políticos, así como personas encargadas de implementar el Acuerdo Final, en que su competencia se ocupa fundamentalmente de la política criminal para el desmantelamiento de estructuras criminales, y en el que diferencia su competencia de la del Consejo Nacional de Política Criminal en cuanto este se ocupa de la política para la criminalidad común u ordinaria. Al parecer en la preparación del proyecto de Ley el Ministerio de Justicia erró en la selección de la instancia apropiada para la concertación del proyecto.

No se trata de una omisión menor dado que a pesar de haberse aprobado con mucho retraso una Política para el Desmantelamiento de Estructuras Criminales y un Plan de Acción para llevarlo a cabo, esta no ha sido consistentemente implementada, al punto que el Secretario General de las Naciones Unidas, en la presentación pública del último informe sobre su Misión de Observación a la Implementación del Acuerdo de Paz firmado por el Estado Colombiano y las antiguas FARC, se vio en la obligación de informar los escasos avances en esta materia y declarar que la propia Comisión de Garantías de Seguridad llevaba más de un año sin ser convocada<sup>1</sup>, cuando la obligación legal es convocarla con una periodicidad de al menos una vez al mes y de manera extraordinaria, cuando así se requiera a solicitud de cualquiera de los integrantes de la Comisión, y sobre todo, para llevar a cabo con eficacia su mandato<sup>2</sup>.

El Congreso, a través de este proyecto de ley podrá aportar a la necesidad de articular la política de paz con la política de seguridad y la política de desmantelamiento de estructuras criminales, con miras a fortalecer los procesos hacia el sometimiento y tránsito a la legalidad. Proponemos, por tanto, que para avanzar en el debate de este proyecto de Ley, el Congreso de la República convoque una Mesa Técnica con la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad con el fin de fortalecer su contenido. Además, que incorpore en su articulado la necesidad de reactivar y poner en marcha la CNGS, garantizando el cumplimiento efectivo de su convocatoria mensual, de modo que articule la dirección de la Política Pública de Desmantelamiento de estructuras criminales y el seguimiento efectivo de su implementación, hasta el momento en que se pacte la desmovilización de las estructuras criminales en procesos de diálogos con el gobierno.

**2. La problemática equiparación entre distintos grupos objeto de los tratamientos penales especiales.** A diferencia de lo establecido en la Ley 2272 de 2022 que distingue claramente los tratamientos establecidos para los Grupos Armados al margen de la Ley, para los cuales se establecen tratos políticos y diálogos de paz, y los Grupos Armados Organizados que serían objeto de tratamiento a través de espacios socio-jurídicos con miras a su sometimiento, el actual Proyecto de Ley opta por

---

<sup>1</sup> ONU. Consejo de Seguridad. Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. Informe del Secretario General (2025, 27 de junio). Informe S/2025/419. Pagina 9, Párrafo 35

<sup>2</sup> Decreto Ley 154 de 2017. Artículo 5°-

un tratamiento unificado para ambas categorías de grupos ilegales, bajo el criterio de ambos cumplen requisitos para aplicar el Derecho Internacional Humanitario. Aunque el DIH no está previsto para fijar criterios con miras a habilitar espacios de negociación ni sus modalidades, sino para proteger a los civiles y a los mismos combatientes mientras duran las hostilidades, y, en el mejor de los casos considerar posibles tratamientos penales alternativos. En este proyecto se equiparan ambas categorías para facilitar procesos de negociación con ambos grupos, independientemente de la motivación política, la cual se excluye de entrada como criterio para mantenerse en una u otra vía de negociación o conversaciones socio-jurídica, tal y como está previsto en la ley 2272, lo cual no parece ajustado a la realidad del conflicto y con nuestra tradición de buscar salidas políticas y negociadas a nuestros conflictos políticos, sociales y armados.

### **3. Se omite el espacio para la negociación política del conflicto armado.**

En la misma medida en que se absolutiza el criterio de aptitud para la aplicación del DIH, se minimiza o desconoce la motivación política para persistir en las vías de negociaciones de paz o conversaciones socio-jurídicas. Esto quizá este motivado por el estancamiento de las negociaciones de paz con los grupos a los cuales se había reconocido naturaleza política, y sobre todo por la convicción de que las



transformaciones estructurales cifradas en grandes reformas sociales que allanarían el camino hacia la paz, no tuvieron mayores avances. Como tampoco los tuvieron los cambios en la transformación estructural de los territorios donde el conflicto armado se ha desarrollado con mayor intensidad, ni la expansión de economías ilegales, fenómenos que no han dejado de crecer, al igual que la expansión de los grupos paramilitares y de las llamadas disidencias.

Así las cosas, el PL parte del supuesto de que los procedimientos previstos se darán a partir de la constatación de que los grupos armados objeto de la ley ya se hayan desmovilizado previamente, sin hacer mención de los procesos que hubieran conducido a este resultado. Si no se considera el marco legal que rige el avance de las negociaciones con todos los grupos, hasta la llegada a la fase de desmovilización, no queda claro cuáles serán las agendas posibles en estos escenarios, cuáles son los temas de debate en cuestión, ni cómo puede sostenerse que la participación de la sociedad sea el corazón de estos procesos. Por ello, es necesario aclarar cuales son los referentes legales para estos procesos, como los que actualmente se llevan a cabo en el Golfo Pérsico, y qué puede esperar la sociedad de estas negociaciones, que por sus características apuntan a ser procesos de negociación política. También debe persistirse en la necesidad de clarificar y hacer explícitas las vías de la negociación política con los grupos rebeldes con naturaleza política y reservar las conversaciones socio-jurídica para grupos motivados por fines de mera acumulación económica y dominio territorial con fines de consolidar economías criminales.

### **4. La participación de las víctimas y las organizaciones sociales y étnicas esta débilmente considerada.**

Ya mencionamos que no está clara su participación durante el desarrollo de los procesos de paz o de conversaciones, especialmente antes de que se pacten acuerdos de desmovilización. También en los procesos relacionados con tratamientos penales especiales y la consideración de

escenarios de reparación, su participación se presenta debilitada, incluyendo la falta de mecanismos previstos para consultas previas e informadas sobre los acuerdos alcanzados con los pueblos étnicos. De igual manera, el proyecto de Ley presentado no considera la participación y las victimizaciones específicas, que las acciones de los actores armados objeto de este proyecto han cometido contra las mujeres, ubicandolas como unas de las mayores víctimas. En este sentido, la restricción de que las observaciones a los trámites deban presentarse únicamente por escrito debería ampliarse para incluir mecanismos que permitan recoger sus apreciaciones de forma oral y colectivas ante las instancias judiciales y la Fiscalía General de la Nación.

**5. La inclusión de las personas procesadas o detenidas por conductas relacionadas con el ejercicio de la protesta social en el mismo marco en el que se prevén beneficios para los grupos armados que han perpetrado conductas criminales y actividades vinculadas a las economías ilegales, proyecta y refuerza la percepción de que el statu quo es incuestionable y que los ejercicios de protesta social pueden ser asociadas a las más graves conductas criminales.** Su



inclusión al mismo nivel desconoce que distintas instancias tanto de Naciones Unidas como del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, han constatado que las protestas del 2019 al 2021 particularmente en el marco del estallido social, evidencian una actitud sobreactuada tanto del Gobierno de la época como de la Fiscalía, que desprestigiaron, estigmatizaron y criminalizaron estos ejercicios de protesta colectiva y se

imputaron tipos penales desproporcionados incluidos los de secuestro, tortura y terrorismo, comportamientos que victimizaron de manera masiva a amplios sectores que se vieron compelidos a confrontar en las calles decisiones de políticas autoritarias, no consultadas, que, si hubieran sido aprobadas, habrían provocado graves daños a los sectores sociales más vulnerables.

Reconociendo la necesidad de asegurar de manera pronta alivios a la situación de las personas condenadas o presas por conductas relacionadas con el ejercicio de la protesta, el Gobierno y el Congreso deberían evaluar la posibilidad de ofrecer una salida alternativa para la situación jurídica de decenas de jóvenes condenados o presos por protestas, muchas veces como resultado de decisiones de política de estado equivocadas, que facilitaron la criminalización y judicialización de manera masiva y desproporcionada de jóvenes y que hoy se trata de atender asociándolos a la salida que se ofrece para tramitar el tránsito a la legalidad de distintos grupos que delinquen en la ilegalidad. Si no fuera viable una alternativa, la posibilidad de mantener en la ley este trato para los procesados y condenados por protestas, el proyecto de ley debería someterse a un amplio debate y consulta con los jóvenes que fueron objeto de este proceso de criminalización y judicialización de su ejercicio de protesta, para que sean ellos quienes puedan valorar y decidir la opción que les resulte más favorable, aunque sean un mal menor, en respuesta a la promesa de buscar una solución adecuada para ellos y ellas.

**6. Un porcentaje de los dineros previstos para ser retenidos por los grupos ilegales objeto de estos beneficios legales, debe preverse para un fondo que garantice la propia reincorporación de sus miembros.** A diferencia de otro proyecto de sometimiento a la ley inicialmente presentado al Congreso, que proponía un porcentaje de retención del 6% de los dineros ilícitamente acumulados

por estas estructuras, el presente proyecto dobla dicho porcentaje sin ofrecer mayores justificaciones. Dadas las dificultades históricas que el Estado Colombiano ha enfrentado para financiar y garantizar una reincorporación efectiva de los desmovilizados en los distintos procesos de paz emprendidos, llamamos a considerar la propuesta de mantener en un 6% el porcentaje de retención de bienes y destinar el otro 6% a un fondo estatal que asegure que la Agencia de Reincorporación pueda promover una adecuada y efectiva reinserción social de los miembros de sus estas organizaciones.

Alberto Yepes Palacio  
Coordinación Colombia – Europa – Estados Unidos