



SEGURIDAD Y DEFENSA
ICP POLICY LAB

PROYECTO DE LEY PARA LA

Sujeción y desmantelamiento de las estructuras criminales de alto impacto

*Consideraciones y Recomendaciones
para el Congreso de la República*

**Instituto de Ciencia Política
Hernán Echavarría Olózaga**

ABRIL 2023

IIICP
DESDE 1987

 **KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG**

PROYECTO DE LEY SOMETIMIENTO

Análisis al proyecto de marco legal de sometimiento a la justicia.

Autores

Carlos Augusto Chacón Monsalve
Director ejecutivo

Pamela Támara Pinto
Directora académica

Diseño y diagramación

Myriam Alexandra Romero Montilla

Foto Portada

(LUIS ROBAYO/AFP/Getty Images)

Fundación Konrad Adenauer – KAS

Calle 93b #18 - 12
(+57) 6017430947
www.kas.de/web/kolombien

Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga – ICP

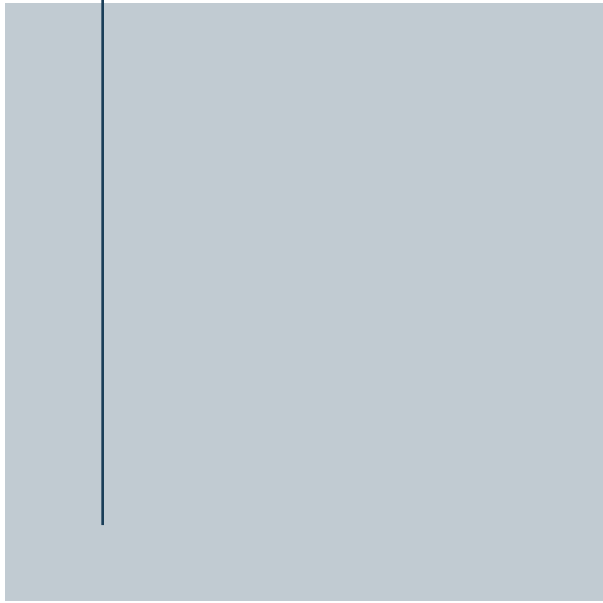
Calle 70 #7a - 29
(+57) 313 431 20 95
www.kas.de/web/kolombien

Abril 2023
Bogotá, Colombia



ÍNDICE

Contexto.....	7
<u>Recomendaciones</u>	
1. Plan de Implementación	16
2. Derechos de las Víctimas	19
3. Elegibilidad	21
4. Principio de Oportunidad	23
5. Sustitución de Penas	25
6. Reintegración Efectiva.....	26
7. Delitos Cubiertos.....	28
8. Sincronización con la Política de Drogas.....	29
9. Fiscalía General de la Nación.....	32
10. Incentivos	34
11. Recopilación de Inteligencia	37
12. Mecanismos de Verificación	37
13. Consideraciones Adicionales	38
Documento citados elaborados por el ICP.....	40
Bibliografía.....	41



Desde el **Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga - ICP-**, a través del Observatorio de Paz Total¹, presentamos al Congreso de la República, el Gobierno nacional y la opinión pública, las siguientes consideraciones y recomendaciones que tienen como propósito **contribuir al debate político en aras de garantizar que la desarticulación de grupos criminales de alto impacto a cambio de beneficios judiciales, concilie con la visión del gobierno y con las necesidades reales del país y el marco constitucional vigente.**

Creemos firmemente que la prioridad clave es disminuir la violencia y las actividades económicas ilegales, especialmente en las áreas más afectadas por la criminalidad y la delincuencia. Para alcanzar este objetivo, además de las negociaciones para buscar acuerdos de paz o el sometimiento, es necesario:

1 El Observatorio busca analizar, elaborar propuestas y diseñar acciones para contribuir, mediante el diálogo intersectorial, al análisis de los desafíos que enfrenta Colombia y que impactan la calidad institucional, el desarrollo económico y el progreso social de Colombia.

i) avanzar en la definición de protocolos para el cese al fuego y de hostilidades, implementando medidas complementarias que garanticen la protección de la población civil en general;

ii) un plan de seguridad acorde a los riesgos y amenazas, con las capacidades institucionales necesarias para enfrentar y disuadir a todos los grupos criminales y combatir las dinámicas de las economías ilegales;

iii) garantizar que la entrega de las armas, la desmovilización y el suministro de la información relacionada con las actividades criminales permita desarticular de manera cierta las

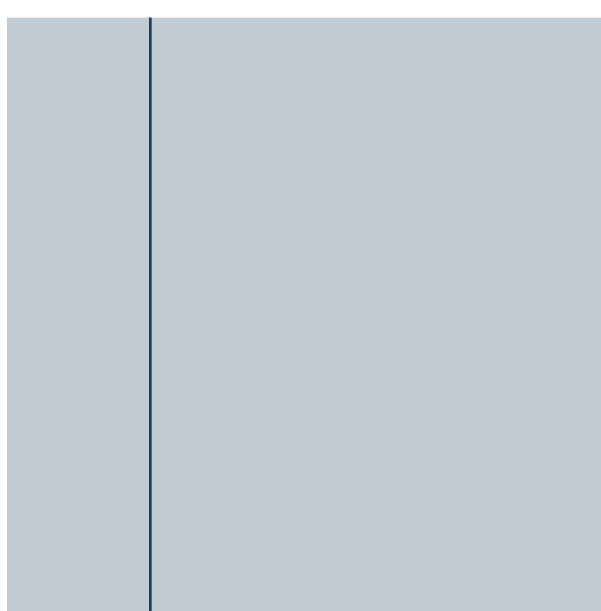
estructuras ilegales y sus redes de apoyo, definiendo protocolos de verificación, seguimiento y monitoreo;

iv) establecer mecanismos robustos de supervisión y sanciones claras para aquellos que incumplan con lo pactado;

v) garantizar en todo momento los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición; y,

vi) respetar el marco constitucional y legal vigentes respecto al modelo político y económico, sin pretender redefinirlos por vía de los acuerdos parciales o totales con estos grupos.

Las consideraciones aquí expuestas son el resultado del análisis académico y técnico del ICP y de las principales conclusiones que surgieron de la discusión que se dio en la mesa de expertos que organizó el ICP conjuntamente con la Fundación Konrad-Adenauer, el pasado 27 de marzo de 2023 con la participación de académicos, funcionarios de Gobierno, expertos, gremios, congresistas, entre otros.





CONTEXTO

Para garantizar la protección de la población, la promoción y fortalecimiento de la legalidad, así como, la estabilización del territorio es necesario contar con acciones que garanticen la no repetición de acciones violentas y una reparación integral a las víctimas.

En Colombia, los ciudadanos anhelan la construcción de paz y estabilidad, lo cual también es un mandato legal. Durante las últimas tres décadas, la sociedad colombiana ha trabajado sin descanso para encontrar alternativas a la conflictividad, la violencia y el crimen, así como para crear condiciones que permitan al gobierno avanzar en la construcción de la paz de manera sostenible.

En este camino, más de ocho procesos de negociación y sometimiento a la justicia han dejado claro que la **legitimidad, la integralidad y la sostenibilidad** son fundamentales para lograr el éxito en la finalización de estos procesos y para que los ciudadanos cumplan los compromisos que conducen a la superación de la conflictividad.

Un primer hito, es la ley 418 de 1997, la cual estableció un

marco legal para un proceso de Paz. El artículo 30 estableció las medidas de sometimiento para los grupos armados ilegales que decidieran dejar las armas y desmovilizarse. Estas medidas incluyeron la posibilidad de reducir penas y acceder a programas de reinserción social, lo que representó una oportunidad para los miembros de dichos grupos para reintegrarse a la sociedad.

En Colombia, el primer intento de llevar a cabo un proceso de justicia transicional se realizó mediante la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005), que surgió del Acuerdo de Ralito entre las Autodefensas Unidas de Colombia y el gobierno colombiano. La ley buscaba promover la verdad, la justicia, la reparación y la reconciliación entre los afectados por el conflicto. Esta ley estableció sanciones para delitos graves como homicidios, secuestros, tortura y violación sexual, llegando hasta los 20 años de prisión. Los desmovilizados podían obtener una reducción de penas si colaboraban con las autoridades y contribuían a la reparación de las víctimas.

La Ley de Sometimiento a la Justicia de las Autodefensas estableció un proceso de sometimiento a la justicia para los miembros de las autodefensas que decidieran desmovilizarse y colaborar con las autoridades en la desarticulación de las organizaciones criminales. Los desmovilizados tuvieron que confesar sus delitos y se comprometieron a reparar a las víctimas como parte del proceso de reconciliación nacional. Sin embargo, la Ley 1592 de 2012 abrió la posibilidad de excluir a aquellos miembros que no cumplieran con las condiciones establecidas en la Ley de

Justicia y Paz o que no cumplieran con los compromisos adquiridos al someterse a ella, para que pudieran ser investigados y juzgados en la jurisdicción ordinaria.

Más recientemente, como resultado del Acuerdo de Paz entre las FARC y el gobierno colombiano, se creó la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), que tiene como objetivo juzgar los delitos cometidos durante el conflicto armado. Con la ley 1908 de 2018, se da respuesta a las demandas establecidas en el Acuerdo Final para la Construcción de una Paz Estable y Duradera, específicamente en relación con el punto 3.4.13. Según este punto, se hizo necesario implementar estrategias integrales para combatir las organizaciones criminales, fortalecer la seguridad en los territorios y crear condiciones favorables para la paz. Una de las estrategias propuestas es la rendición de cuentas de las organizaciones criminales ante la justicia, para cumplir con este compromiso y luego de revisar las experiencias internacionales en la lucha contra el crimen organizado, los precedentes jurídicos aplicables, la historia legislativa, la experiencia colombiana en el tema y los datos consolidados sobre el comportamiento del crimen en el país, se crea esta instancia.

En esta misma vía, la Ley 1922 de 2018 creó el Programa de Sometimiento a la Justicia para Grupos Armados Organizados (GAO) con el objetivo de promover su desmovilización y reintegración a la sociedad en el marco del proceso de paz con las FARC-EP. Esta ley permitió que exintegrantes de grupos armados, exmilitares, paramilitares y ciudadanos en general se sometieran a la justicia y contribuyeran a la reparación de las víctimas.

El pasado 15 de febrero de 2023, El ministro de Justicia y del Derecho, Néstor Iván Osuna Patiño, el senador Ariel Ávila, y el representante a la Cámara, Alirio Uribe Muñoz, presentaron ante el Consejo Nacional de Política Criminal el **Proyecto de Ley “Por la cual se establecen mecanismos de sujeción a la justicia ordinaria, garantías de no repetición y desmantelamiento de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto y se dictan otras disposiciones”**.

El Proyecto de Ley contiene las principales líneas para la sujeción a la justicia ordinaria y desmantelamiento de estructuras criminales de alto impacto que no tienen origen político como El Clan del Golfo, la Oficina de Envigado, Los Shottas y Los Espartanos, entre otros. También, busca establecer penas efectivas de cárcel sin descuentos ni redención, el procesamiento por parte de la justicia ordinaria y garantías de reparación a las víctimas y de no repetición.

En este sentido, mediante esta propuesta el Gobierno nacional busca presionar a las estructuras armadas organizadas a reconocer el ordenamiento legal colombiano para que entreguen sus armas, rutas, bienes ilícitos, y en general, cualquier método de intimidación y control territorial mediante penas privativas de libertad en cárceles ordinarias impuestas por autoridades judiciales, según procedimientos dispuestos en la ley.

El proyecto de ley de sometimiento que fue presentado por el Gobierno ante el Congreso el 15 de marzo, ha recibi-

do un concepto favorable con observaciones por parte del Consejo Superior de Política Criminal. El fiscal Francisco Barbosa ha incluido sus observaciones en el documento, mientras que la procuradora Margarita Cabello ha votado en contra. Ambos funcionarios han expresado su preocupación acerca de la presentación de la reforma al Congreso con mensaje de urgencia, dado que consideran que no permitiría una discusión profunda y exhaustiva de un tema tan delicado.

Dentro de las observaciones realizadas, la Procuradora ha destacado la falta de claridad en cuanto a la aplicación del principio de oportunidad, y la falta de evidencia empírica que respalde esta iniciativa. También ha expresado su oposición al principio de oportunidad, especialmente en casos de delitos como el concierto para delinquir, el narcotráfico, los asesinatos de líderes sociales y las masacres. También, expresó su desacuerdo con los plazos y solicitó que se realice un debate con tranquilidad. Según la funcionaria, antes de presentar un proyecto de ley, es fundamental que se brinde una explicación previa con estadísticas que justifiquen por qué este proyecto de ley favorece más a los delincuentes que a las víctimas.

Por su parte, el Fiscal General ha manifestado su preocupación por los posibles beneficios indebidos que podrían obtener los narcotraficantes a través del proceso de sometimiento a la justicia. Además, ha cuestionado la modificación de los "topes" que permitirían a los narcotraficantes conservar parte de su dinero obtenido ilegalmente. Otra de las preocupaciones del fiscal es la falta

de reparación individual a las víctimas, dado que la propuesta se centra en reparaciones colectivas y ha cuestionado la redacción del proyecto y ha solicitado una visión del Código de Extinción de Dominio para garantizar la idoneidad de los bienes para las víctimas. Según Barbosa, es importante distinguir entre sometimiento a la justicia y justicia transicional.

También expresó su preocupación sobre la obligación que imponen a la Fiscalía para entregar toda la información judicial a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, lo cual iría en contra de la separación de poderes y atentaría contra la institucionalidad colombiana. Desde la oposición, el exvicepresidente Germán Vargas Lleras, quien lidera el partido Cambio Radical, ha expresado su preocupación y se ha unido a las críticas del Fiscal General sobre la iniciativa. Vargas Lleras ha afirmado que la propuesta abriría la puerta a un proceso de impunidad para delincuentes graves.

Asimismo, algunos miembros del Comité han señalado que los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y garantías de no repetición no se hacen explícitos, y en algunos casos se ven reducidos o limitados en el proyecto de Ley. Por esta razón, se ha sugerido ampliar la participación de las víctimas en las distintas etapas del proceso, para que sus observaciones puedan ser tomadas en cuenta y servir como insumo en la construcción de la imputación colectiva.

El Ministro Justicia, Néstor Iván Osuna Patiño, expuso que

los cabecillas y mandos medios serán condenados a penas efectivas de cárcel entre seis (6) y ocho (8) años, sin derecho a detención domiciliaria, libertad condicional, permiso de 72 horas, ni redención de penas por trabajo y estudio. Asimismo, enfatizó que una vez cumplida la condena efectiva en cárcel tendrán cuatro años de libertad vigilada, tiempo en el que deberán desarrollar actividades restaurativas del tejido social y dirigidas a reparar a las comunidades afectadas por su accionar criminal.

De igual manera, el Ministro informó que el Estado utilizará los bienes recuperados para compensar a las víctimas. Se puede apreciar que para incentivar la entrega de todos los bienes adquiridos de manera ilícita, se otorgará a los acusados un beneficio de hasta el 6% de sus riquezas, fijando un monto de 10.000 salarios mínimos vigentes como máxima cantidad de bienes y dinero.

Dado que el plazo para que los grupos armados se sometan voluntariamente a la justicia se acerca, el Gobierno está interesado en que el Proyecto de Ley sea aprobado con prontitud, por esto su mensaje de urgencia para darle trámite en el Congreso.

Tuvieron participación en la elaboración del proyecto de ley diversas personalidades, entre ellas, el ex vicefiscal Jorge Perdomo, el experto en derecho penal Mauricio Pava, el exministro de Justicia Yesid Reyes, el actual Ministro de Justicia Néstor Osuna, el Viceministro de Política Criminal Camilo Umaña, la antropóloga María Camila Moreno, quien es la directora del Centro Internacional para

la Justicia Transicional, y los congresistas Iván Cepeda, Roy Barreras, Ariel Ávila y Alirio Uribe.

El proyecto presentado por el Gobierno nacional cuenta con **63 artículos y 7 capítulos**. Entre los temas que resulta importante analizar se encuentran: **i)** principio de oportunidad o tratamiento penal diferenciado, **ii)** presupuesto disponible que se destinará para el sometimiento y **iii)** Grupos de acuerdos previos, y **iv)** beneficios económicos para quienes se sometan.

El gobierno nacional en su esfuerzo por consolidar la apuesta de Paz total, está explorando esta posibilidad de otorgar beneficios judiciales a grupos delictivos de gran impacto a cambio de su desmovilización. Sin embargo, en paralelo se debe reforzar una agenda de seguridad estructurada en caso de que estos grupos decidan no desarticularse y de igual manera se deberá contar con un plan para desmantelarlos.

Para lograr los objetivos y tener éxito en estos propósitos el Gobierno debe contemplar los siguientes elementos:

- 1. Establecer una estrategia de seguridad efectiva** que ejerza presión sobre los grupos armados ilegales, de modo que la rendición negociada se considere como la mejor opción.
- 2. Garantizar la protección de los derechos de las víctimas**, incluyendo su derecho a la verdad, la justicia y la no repetición.

3. Definir una política clara y coherente en cuanto a la elegibilidad de los grupos armados y su relación con la política de drogas.

4. Implementar mecanismos y estándares sólidos para la verificación del cumplimiento y establecer consecuencias claras para aquellos que no cumplan.

5. Respetar el papel fundamental de la Fiscalía General de la Nación en el sistema de justicia ordinaria.

6. Planificar y coordinar adecuadamente para evitar que nuevos grupos armados ilegales surjan y llenen el vacío dejado por aquellos que deciden someterse.

RECOMENDACIONES

Plan de Implementación:

Se ha podido observar que en Colombia, a pesar de los esfuerzos del gobierno en promover negociaciones de paz y desmovilización, no se ha logrado prevenir la aparición de nuevos grupos criminales, ni evitar que grupos existentes se apropien del territorio una vez que sus predecesores se han desmovilizado. La actual iniciativa de paz total parece no incluir los mecanismos de planificación y coordinación necesarios para evitar que estos grupos ilegales llenen el vacío dejado por aquellos que deciden someterse o suscribir acuerdos de paz para entregar las armas y desmovilizarse.

Teniendo en cuenta las experiencias pasadas, resulta necesario hacer algunas recomendaciones para que el marco normativo contribuya de manera efectiva al desmantelamiento y desmovilización de estructuras criminales, y para enfrentar las economías ilícitas. Estas recomendaciones incluyen:

1. Desarrollar un plan estratégico integral y

coordinado donde la fuerza pública pueda combatir las economías ilícitas que sustentan y mantienen a las estructuras criminales organizadas, incluyendo el tráfico de drogas, la extorsión, el secuestro, el contrabando, la trata de personas, el reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes, los delitos ambientales y el tráfico de migrantes. Este plan debe ser implementado de manera efectiva y articulada, con la participación de diferentes sectores del gobierno y la sociedad civil.

2. Garantizar la seguridad en las áreas rurales donde los grupos criminales se han disuelto. El gobierno debe preparar un plan detallado para movilizar una presencia adicional de seguridad de manera inmediata. Este plan debe ser diseñado en consulta con las comunidades locales y adaptado a las necesidades específicas de cada región.

3. Planificar cuidadosamente cómo brindar mayores oportunidades de crecimiento económico y desarrollo a la comunidad, así como protección para los defensores de derechos humanos y líderes sociales en las comunidades donde los grupos criminales se han desmantelado. Estas oportunidades deben estar sincronizadas con el enfoque geográfico de la política de drogas de Colombia y ser sostenibles a largo plazo.

4. Fortalecer las facultades de la Policía Nacional (PONAL) y el Instituto Nacional Penitenciario y

Carcelario (INPEC) para supervisar y garantizar el cumplimiento de las condiciones impuestas a los individuos en libertad vigilada.

5. Asignar mayores recursos presupuestales, técnicos y humanos para apoyar esta implementación mediante estrategia integral que contemple la participación activa y coordinada de diferentes sectores.

6. Fortalecer los sistemas de inteligencia y monitoreo para identificar y prevenir la creación de nuevos grupos criminales, así como para controlar la actividad de los grupos existentes.

7. Promover una cultura de legalidad y respeto a los derechos humanos, fomentando la participación ciudadana y el fortalecimiento de las instituciones democráticas.

En resumen, para garantizar una transición exitosa hacia la Paz Total y un desmantelamiento de las estructuras criminales, es necesario implementar medidas efectivas y coordinadas que aborden las economías ilícitas y la presencia de grupos criminales acordes a las dinámicas territoriales. Además, es esencial brindar mayores oportunidades de crecimiento económico para que se puedan sustituir las economías ilegales por economías legales y formales, al tiempo que se garantiza la protección de los defensores de derechos humanos y líderes sociales en las comunidades afectadas. Todo esto

debe ser planificado y ejecutado con la participación activa y coordinada de diferentes sectores del gobierno y la sociedad civil.

Derechos de las víctimas:

- 1. Es indispensable garantizar la participación de las víctimas en todas las etapas del proceso con el fin de salvaguardar sus derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.** El Consejo de Política Criminal ha identificado que en el proyecto de ley los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y garantías de no repetición no se hacen explícitos y, en algunos casos, se ven limitados. Además, se observa que no se aborda la posibilidad de reponer o apelar la aplicación del principio de oportunidad a los integrantes de las estructuras organizadas armadas de crimen de alto impacto.
- 2. Proporcionar un acceso efectivo de las víctimas a sus derechos y su reparación integral.** Si bien la normatividad vigente establece mecanismos para este fin, observando las experiencias pasadas, no es claro cómo se implementarán los trabajos, obras y ac-

tividades con contenido restaurador-reparador (TOAR), dada la complejidad de una articulación inter-institucional efectiva y la falta de presupuesto destinado a las reparaciones. Por esta razón, es fundamental precisar estos aspectos respecto a los derechos de las víctimas en el marco de la ley de sometimiento.

3. Garantizar el acompañamiento y alistamiento para el momento de dimensión del daño de las víctimas y garantizar su participación. Igualmente, observando las experiencias pasadas, se hace necesario trabajar en conjunto con las víctimas para identificar los daños sufridos y evaluar el impacto que estos han tenido en su vida, también proporcionar apoyo y asistencia a las víctimas para que puedan participar activamente en el proceso de reparación, incluyendo el acceso a información y recursos para presentar sus demandas, teniendo en cuenta las necesidades específicas de cada víctima, como la edad, el género, la ubicación geográfica y las circunstancias particulares del daño sufrido.

Elegibilidad:

1. Definir diferentes categorías de organizaciones criminales elegibles y aplicar un enfoque específico según su tamaño, comportamiento y alcance geográfico. La falta de criterios claros para definir las organizaciones criminales de "alto impacto" en el proyecto de Ley genera confusión sobre cuáles grupos armados podrían ser escogidos para los beneficios judiciales establecidos. Esta situación podría generar dificultades en la implementación de la ley y disminuir su efectividad.

Siguiendo la experiencia de la Ley de Sometimiento de 2018, es recomendable la definición de las categorías. De esta manera, se podrían establecer criterios más claros para la selección de los grupos armados y mejorar la eficacia de la ley en la lucha contra el crimen y la violencia en Colombia.

Para asegurar una supervisión e implementación, es crucial que el gobierno conozca de antemano qué grupos armados califican y cuántos miembros componen estos grupos. La aceptación de individuos al proceso de sometimiento no puede ser de buena fe, pues corresponde al Estado, con la información de todas las autoridades, organismos de inteligencia y demás entes competentes, verificar la información y

garantizar que se está aplicando la ley de acuerdo a la realidad de las conductas que pueden ser imputables a cada individuo.

Contar con una comprensión precisa de estos aspectos permitiría establecer un enfoque más efectivo para el desmantelamiento de las estructuras, blindando los procesos ante posibles instrumentalizaciones que quieran hacer determinados individuos o grupos para mantener operaciones criminales durante y después de las negociaciones, o que se generen incentivos perversos para engañar a las autoridades. Además, esta caracterización basada en información corroborada y soportada en la inteligencia del Estado, permitirá determinar los recursos necesarios para asegurar que las medidas definidas para cada grupo correspondan con la realidad y sean efectivas.

2. Definir un procedimiento expreso para el rescate de los niños y niñas reclutados y utilizados por las distintas estructuras criminales y delincuenciales, teniendo en cuenta los escenarios locales y la verificación del compromiso por parte de los responsables. El proyecto presenta un error sistémico en la elegibilidad como se ha podido apreciar en procesos pasados, al exigir a las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto entregar la totalidad de los menores reclutados sin establecer un procedimiento concreto para garantizar su efectivo restablecimiento de derechos, reparación y reintegración a sus comunidades, evitando la stig-

matización de estas personas para avanzar en este proceso y garantizar el acceso a la justicia y la reparación de las víctimas.

3. Armonizar las medidas otorgadas por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) en materia de restablecimiento de derechos, la oferta institucional para la reparación dada por **la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)** y la reintegración social, económica y comunitaria dada por la **Agencia para la Reincorporación Y Normalización (ARN)**. Se debe definir el proceso para no generar una duplicidad de competencias que deben ser revisadas y ajustadas de acuerdo con la normativa existente y los pronunciamientos de los tribunales de justicia.

Principio de oportunidad:

1. Revisar la aplicación del principio de oportunidad en casos de delitos de concierto para delinquir agravado, dado que esta forma de delito puede incluir acciones que, según lo establecido por la Corte Constitucional en la sentencia C-936 de 2010, podrían ser contrarias a los objetivos de la política

criminal, especialmente en relación con el desplazamiento forzado, la tortura o el genocidio. Se ha podido apreciar que hay falta de claridad en cuanto a la aplicación del principio de oportunidad, dado que no es preciso cuáles son los efectos legales y cuándo se debe aplicar.

Este principio de oportunidad no representa una medida nueva ni audaz, a través de las sentencias de la Corte Constitucional y los pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia, esta herramienta jurídica podría estar otorgando algún tipo de beneficio frente a conductas que pueden ser catalogadas como crímenes que atentan contra los Derechos Humanos (DDHH) y el Derecho Internacional Humanitario (DIH). Sin embargo, un uso abusivo de este podría generar inseguridad jurídica, como previamente ha sucedido con las consecuencias generadas por la Ley 1312 de 2009² y la Ley 1424 de 2010³.

La Corte Constitucional ha sido clara y precisa frente al otorgamiento del principio de oportunidad, esta ha expresado que los procesos de desvinculación y coordinación deben liderar un programa de reintegración. El imperativo ético y normativo en el sentido que los estados enfrenten con seriedad la lucha contra la impunidad en relación con las atrocidades del pasado, para satisfacer las

2 Ley 1312 de 2009. Por medio de la cual se reforma la Ley 906 de 2004 en lo relacionado con el principio de oportunidad.

3 Ley 1424 de 2010. Por la cual se dictan disposiciones de justicia transicional que garanticen verdad, justicia y reparación a las víctimas de desmovilizados de grupos organizados al margen de la ley, se conceden beneficios jurídicos y se dictan otras disposiciones. Reglamentada por la Ley 2601 de 2011, Reglamentada Parcialmente por el Decreto 1081 de 2015.

necesidades de justicia de las víctimas y de la sociedad, requiere de investigaciones "rápidas, minuciosas, independientes e imparciales" de las violaciones de DDHH y DIH. Estos requerimientos no se satisfacen con la estrategia que plantea el principio de oportunidad, a través del cual se renuncia a la investigación, no como una consecuencia de la acreditación de que el desmovilizado no incurrió en alguno de los delitos excluidos del beneficio, sino como producto de la decisión legislativa de sustituir la investigación por la propia manifestación del presunto implicado.

Sustitución de penas:

1. Eliminar esta disposición del proyecto de ley para evitar que se libere a personas condenadas por delitos graves y establecer medidas efectivas y justas para garantizar que aquellos que cometieron delitos graves y ya fueron condenados rindan cuentas por sus acciones. El proyecto de ley contempla la posibilidad de que personas procesadas y condenadas previamente por delitos graves, incluyendo abusos contra los derechos humanos, puedan obtener beneficios judiciales como reducciones de pena. Esta

medida podría llevar a la liberación inmediata de personas condenadas por dichos delitos, sin un plan de implementación adecuado o recursos para su supervisión. Esto crearía una fuente potencial de corrupción y debilitaría el sistema de justicia.

Además, la inclusión de esta disposición plantea serias dudas sobre los derechos de las víctimas. Al permitir que aquellos condenados por delitos graves obtengan beneficios judiciales, se estaría enviando un mensaje equivocado y se estaría ignorando la reparación de frente a las actuaciones que las víctimas han experimentado.

Reintegración efectiva:

El proyecto de ley contempla medidas de Reintegración Efectiva, para ello se presentan varios desafíos que deben tenerse en cuenta:

- 1. Realizar una reingeniería de la ARN, la cual es encargada de este proceso,** dado que esta entidad fue creada en 2011 para atender a excombatientes individuales y colectivos de las AUC y las guerrillas. En 2012, se sumaron 2,800 excombatientes de las FARC y

las AUC vinculados a Justicia y Paz, en 2016 se incluyó la población correspondiente al acuerdo con las FARC, y en 2020 comenzó la atención a personas que iniciaron individualmente su proceso de sometimiento a la justicia. Con esta nueva iniciativa y el Plan Nacional de Desarrollo en trámite, se incluyen a los miembros de la fuerza pública ante la JEP, y posiblemente más personas en proceso. Sin embargo, aún no se han asignado los recursos presupuestales necesarios para ajustar la institucionalidad a las demandas operativas de cada uno de estos procesos.

2. Incorporar los beneficios acorde con el principio de legalidad de gasto, para evitar que entren en interpretaciones o se desvíen de los objetivos por ser supuestas medidas efectivas para esta población, dado que se planea otorgar incentivos económicos a las personas que son objeto de estos programas, como una renta, un capital semilla, vivienda, tierra, entre otros.

3. Incorporar no solo las acciones que debe realizar la Fiscalía General de la Nación, sino también mecanismos de seguridad dentro de las competencias de la Unidad Nacional de Protección (UNP), dado que uno de los parámetros más importantes en este tipo de procesos es generar instrumentos que salvaguarden la seguridad de esta población, a la fecha, no existe ningún procedimiento para la seguridad de quienes se sometan a la justicia.

Delitos cubiertos:

1. Aclarar si los delitos de guerra y los crímenes de lesa humanidad estarían incluidos en el acuerdo de aceptación de responsabilidad propuesto en el Proyecto de Ley. La Constitución de Colombia reconoce el derecho de las víctimas a la verdad y la justicia, esta legislación podría ser una herramienta útil para ayudar a las víctimas a conocer la verdad sobre las desapariciones forzadas de sus familiares, si las organizaciones criminales cumplen con sus obligaciones de compartir información si dejar de lado el derecho de las víctimas a la justicia, lo que incluye penas proporcionales a los delitos cometidos por los perpetradores.

Sincronización con la política de drogas:

1. La propuesta de la política de drogas de Colombia debe coincidir con la política de desmovilización de organizaciones criminales, y no solo enfocarse en comunidades y territorios seleccionados. Con el fin de buscar que mejoren las posibilidades de éxito esta priorización territorial, es fundamental que los grupos criminales y el enfoque geográfico de la política de drogas estén alineados, así se aseguraría una mayor eficacia en la implementación de ambas políticas y se podrían maximizar los recursos disponibles para lograr los objetivos planteados. Además, una estrategia articulada permitiría un mayor control y seguimiento por parte de las autoridades competentes, lo que ayudaría a prevenir la formación de nuevos grupos criminales en el futuro.

2. Considerar que el tráfico de drogas se considera un delito con alcance internacional, lo que acarrea repercusiones globales. El tráfico de drogas, en tanto forma de delincuencia organizada transnacional, ha creado condiciones favorables mediante la integración económica y la regionalización, la desregulación y liberalización financiera, y la producción transnacional que estimula el flujo de bienes, servicios y capitales. Según el Geneva Centre for Security Policy, el narcotráfico es la actividad criminal más rentable a

nivel mundial, y en particular, la comercialización de cocaína constituye la mayor fuente de ingresos en el mercado global de las drogas ilegales.

El narcotráfico sigue siendo un desafío persistente en Colombia, con la presencia de grupos armados ilegales y la corrupción que les permite mantener su control sobre la producción y el tráfico de drogas. La implementación efectiva de políticas públicas y estrategias de lucha contra el narcotráfico es clave para seguir avanzando en la reducción de la producción y el tráfico.

3. Asegurar procesos claros de política pública en concordancia con los acuerdo internacionales para combatir el narcotráfico, siguiendo una lógica cíclica mediante el análisis de riesgos y vulnerabilidades, formulación de acciones, creación de un marco normativo, implementación y evaluación. Es importante tener en cuenta que el aprendizaje criminal dinámico buscará reorientar los procesos de cooptación, buscando instituciones o áreas geográficas que presentan menor resistencia al desarrollo de actividades criminales. Por lo tanto, es fundamental seguir una lógica cíclica en la formulación de políticas públicas para enfrentar estos problemas y poder adaptarse a los cambios que se presenten en el entorno criminal.

En caso de no tener una política clara de drogas, es muy probable que Colombia deje ser un actor clave en

la lucha internacional contra este delito, en donde ha trabajado estrechamente en colaboración con otros países y organismos internacionales para abordar el problema del narcotráfico. Vale la pena recordar que en 1971, Colombia se unió a la Convención de las Naciones Unidas sobre Estupefacientes, que estableció un marco internacional para la lucha contra las drogas. Desde entonces, el país ha cooperado estrechamente con Estados Unidos y otros países para enfrentar el problema del narcotráfico, incluyendo la cooperación en materia de inteligencia, la formación de fuerzas de seguridad y la implementación de programas de erradicación de cultivos ilícitos.

Además, Colombia ha liderado la promoción de un enfoque más integral para abordar el problema de las drogas, que incluye la reducción de la demanda, la prevención y tratamiento de la adicción, la eliminación de los mercados ilícitos y la sustitución de cultivos ilícitos por alternativas legales. En los últimos años, Colombia ha colaborado estrechamente con otros países de la región, incluyendo México y Perú, en iniciativas regionales de lucha contra las drogas. Además, el país ha recibido apoyo financiero y técnico de organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización de Estados Americanos y la Organización del Tratado del Atlántico Norte.

Fiscalía General de la Nación:

1. La Fiscalía General de la Nación debe revisar y asignar al interior de la entidad las tareas competentes, por lo que se sugiere desechar las siguientes facultades en la propuesta legislativa,

dado que el proyecto de ley busca que la Unidad Especial de Investigación (UEI) de la Fiscalía General de la Nación se encargue de llevar a cabo los procesos judiciales de sometimiento. La Unidad Especial de Investigación es una institución creada con el Acuerdo de paz de 2016 y se ha centrado en la persecución de delitos contra defensores de derechos humanos, asignarle la responsabilidad de desmantelar estas organizaciones puede ser problemático debido a que la Unidad no cuenta con los recursos necesarios para llevar a cabo esta tarea adicional, y más bien corre el riesgo de impedir los progresos hacia la rendición de cuentas por abusos contra los derechos humanos.

2. Revisar la disposición frente a la formulación de imputación y las actas de sujeción,

dado que la Unidad no tiene experiencia en casos de narcotráfico y podría no estar capacitada para manejar la complejidad de las estructuras criminales de los carteles, lo que podría dificultar la verificación de información proporcionada sobre los miembros, los delitos cometidos y los bienes obtenidos. Por otro lado, la ini-

ciativa legislativa en el artículo 25 establece que la Fiscalía presentará cargos de manera colectiva ante los jueces contra los integrantes de las estructuras armadas organizadas de alto impacto del crimen. Según el Consejo de Política Criminal, esta disposición podría generar vacíos jurídicos al restringir la imputación a los hechos reconocidos en las actas, limitando así las investigaciones y la autonomía del ente acusador, lo que también podría afectar el derecho a la verdad de las víctimas de estos delitos.

3. Eliminar la pretensión que el proyecto de ley quiere otorgarle al Alto Comisionado para la Paz del Gobierno mediante las nuevas competencias para manejar los casos, aunque la función de acusación en el sistema de justicia ordinaria está reservada a la Fiscalía General de la Nación. Bajo esta propuesta, el Alto Comisionado para la Paz tendría la responsabilidad de garantizar que los acusados acepten su responsabilidad, presentarlos ante un juez, supervisar su cumplimiento y buscar su revocación si no cumplen. Estas responsabilidades deberían ser competencia exclusiva de la Fiscalía General y del poder judicial en el sistema de justicia ordinaria, si el proyecto de ley intenta establecer un sistema de justicia paralelo, podría enfrentar obstáculos constitucionales, conflictos de interés al ser juez y parte.

Incentivos:

1. Implementar una estrategia integral de seguridad y diferenciación de los incentivos ofrecidos, dado que en algunos casos la reducción de penas y el mantenimiento de un porcentaje de los activos, no parecen ser suficientes para persuadir a las organizaciones de narcotráfico a abandonar sus actividades ilícitas, tampoco es posible observar incentivos por desmantelamiento de la estructura, rangos y roles (bases, mandos medios y cabezas) en la misma jerarquía en la organización, en cambio sí por denunciar miembros del Estado o por tercero civil.

Por otro lado, no hay una estrategia de seguridad clara para presionar a estos grupos a someterse, existe una alta probabilidad de que otros grupos que no califiquen bajo la ley se apoderen de los negocios de aquellos que acepten los términos del sometimiento, o usen la violencia o fuerza como un incentivo perverso contra el Estado para ser reconocidos como actores políticos y así entablar acercamientos para negociaciones de paz, que no corresponde por la naturaleza y tipo de actividades que desarrollan dichas estructuras criminales.

2. Revisar la constitucionalidad del incentivo de la conservación de un porcentaje de los activos, dado que una de las principales limitaciones del derecho a la propiedad está relacionada con los valores que el

Estado tiene la función de fomentar en la sociedad. La Corte Constitucional colombiana ha establecido que uno de los pilares fundamentales del Estado colombiano es el trabajo, y en este sentido, el derecho a la propiedad solo es reconocido y protegido por el Estado cuando se adquiere de manera lícita, honesta y conforme a las leyes civiles que lo regulan. La Sentencia C-374 de 1997 señala que "el derecho de propiedad que la Constitución garantiza en su artículo 58 se refiere solo a la propiedad adquirida de manera legítima, ajustada a las exigencias de la ley, sin dañar a los particulares o al Estado, y dentro de los límites impuestos por la moral social. Nadie puede exigir garantía o respeto por su propiedad cuando el título que posee es viciado, ya que si va en contra de los postulados mínimos jurídicos y éticos de la sociedad, el dominio y sus elementos esenciales no tienen legitimidad".

Es importante destacar que el artículo 34 de la Carta Política establece que "por sentencia judicial se declarará extinguido el derecho de dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del tesoro público o con grave deterioro de la moral social". Por lo tanto, permitir la conservación de un porcentaje de los activos no es una medida constitucionalmente válida. La reforma de 2017 no otorga este derecho a los propietarios de los bienes, sino que establece un incentivo para quienes denuncien la existencia de activos sujetos a extinción de dominio. Estos informantes pueden recibir hasta el 5% del

patrimonio denunciado, con un límite máximo de 1000 salarios mínimos legales mensuales.

3. Considerar si con la aprobación del proyecto de ley llegaría a impedirse la extradición de los grupos criminales. En cuanto a la extradición, la Ley 1908 de 2018 establece en el artículo 58 que "en ningún caso, la sujeción a la justicia de acuerdo con el procedimiento establecido en la presente ley impedirá la extradición de los miembros de los Grupos Armados Organizados". Sin embargo, este punto fue eliminado del proyecto de ley en discusión. Esto significa que la extradición no sería vinculante para el Jefe del Estado, incluso si los miembros de grupos criminales que se sometan a la justicia buscan evitar la extradición a través de un trámite de procedimiento. Por lo tanto, es crucial que se revise este punto.

4. Revisar los delitos continuados dado que se no establece una fecha límite para su agotamiento, lo que permitiría que las personas que se sometan a la justicia sigan cometiendo actividades delictivas posterior a la firma del acta. Este es un punto importante que se debe considerar durante la revisión de este proyecto de ley, dado que se puede permitir que la ley sea manipulada cada vez que el Estado busque desmantelar a las organizaciones criminales y que estas continúen cometiendo sus actividades delictivas.

Recopilación de inteligencia:

1. Especificar que los grupos implicados deben divulgar toda la información sobre la cadena de valor y suministro de las economías ilegales. El proyecto de ley incluye la obligación para los receptores de beneficios de divulgar datos precisos acerca de sus actividades, ingresos ilegales y estrategias de lavado de activos, así como de detallar el paradero y la finalidad de los instrumentos, bienes, efectos y ganancias derivados de actividades delictivas. Aunque no se indica de manera explícita, este requisito podría implicar la revelación de las rutas utilizadas para el tráfico de drogas y otras economías ilegales como la extracción ilícita de minerales, el contrabando o la trata de personas.

Mecanismos de verificación:

1. Especificar los métodos que el gobierno utilizará para verificar la utilidad de la información proporcionada por grupos criminales, más allá de

simplemente revisar listas de miembros y garantizar la entrega de todos los bienes ilícitos por parte de los participantes.

2. Aclarar quién será responsable de supervisar a las personas en libertad condicional y garantizar que cumplan con sus obligaciones, debiendo revisarse la capacidad del INPEC para resolver los problemas de fondo de esta entidad. Actualmente, la capacidad del Estado para monitorear el cumplimiento de las penas alternativas y verificar la veracidad de la información proporcionada por las organizaciones es limitada.

Consideraciones adicionales:

Es importante tener en cuenta que este proyecto de ley no establece un marco jurídico para el sometimiento a la justicia ordinaria, sino que se trata de un régimen excepcional. En este punto, vale la pena preguntarse si resulta oportuno de ocasión continuar el trámite del proyecto de ley, dada la existencia de la Ley 1908 de 2018⁴ la cual establece justamente el sometimiento colectivo, las actas individuales de sometimiento, las imputaciones y las sentencias colectivas con el mismo procedimiento del proyecto de ley presentado. Además, es crucial tener en cuenta

que se están utilizando categorías jurídicas del Derecho Internacional Humanitario en situaciones de ley ordinaria, en particular con el cese al fuego bilateral con organizaciones criminales de alto impacto.

Este proyecto de ley plantea la posibilidad de elevar a rango de ley los acuerdos que el gobierno nacional alcance con bandas criminales, lo cual genera interrogantes en torno a su legitimidad democrática. Es necesario cuestionar si es adecuado otorgar ese nivel de respaldo legal a acuerdos negociados con grupos que carecen de motivaciones políticas. En este sentido, el Estado Colombiano debe tomar una decisión clara respecto al uso del poder de fuerza legítima en defensa del interés ciudadano y la seguridad nacional, así como sobre la posición del país en la lucha globalizada contra el crimen, tal como lo establece la Convención de Palermo.

Finalmente, es necesario considerar el impacto de la avalancha de iniciativas legislativas en el sistema penal presentadas por el gobierno, lo que está generando reformas asistémicas de las normas penales. Por ejemplo, la discusión simultánea de la reforma judicial y del sistema penitenciario, y cómo tratar los delitos muy graves que tendrán un tratamiento penal distinto y más favorable que esta iniciativa de sometimiento. En última instancia, estos cambios requerirán una armonización entre los distintos operadores judiciales.

4 Ley 1908 de 2018. Por medio de la cual se fortalecen la investigación y judicialización de organizaciones criminales, se adoptan medidas para su sujeción a la justicia y se dictan otras disposiciones.

Documentos elaborados desde el Instituto de Ciencia Política a tener en cuenta:

- Infancia reclutada: Análisis de la práctica del reclutamiento forzado y utilización de niños, niñas y adolescentes.

https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00Z5GS.pdf

- Informe a la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad CEV: “Víctimas del Conflicto Armado en Colombia en razón de su vinculación al sector productivo”:

<https://bit.ly/3yKosMK>

- Recomendaciones para la Defensa Nacional, la Seguridad Humana y la Construcción de Paz:

<https://bit.ly/3Jvoxsu>

- Recomendaciones sobre política Paz Total:

<https://bit.ly/3YY899B>

Bibliografía:

- Geneva Centre for Security Policy (2021). Transnational Organised Crime and Illicit Financial Flows in Latin America. <https://www.gcsp.ch/global-insights/transnational-organised-crime-and-illicit-financial-flows-latin-america>
- Ley 418 de 1997. Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6372>
- Ley 975 de 2005. Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=17161>
- Ley 1592 de 2012. Por medio de la cual se introducen modificaciones a la Ley 975 de 2005 “por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efec-

tiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios” y se dictan otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=50829>

- Ley 1849 de 2017. Por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 1708 de 2014 “Código de Extinción de Dominio” y se dictan otras disposiciones. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.aspx?id=30032535>
- Ley 1908 de 2018. Por medio de la cual se fortalecen la investigación y judicialización de organizaciones criminales, se adoptan medidas para su sujeción a la justicia y se dictan otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=87301>
- Ley 1922 de 2018. Por medio de la cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=87544>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito(2022). Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2021. <https://www.unodc.org/colombia/es/el-cultivo-de-coca-alcance-niveles-historicos-en-colombia-con-204-000-hectareas-registradas-en-2021.html>

- Sentencia C-370 de 2006. Ley de Justicia y Paz. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-370-06.htm>
- Sentencia C-936/10. Aplicación del Principio de Oportunidad al Desmovilizado de un Grupo Armado al Margen de la ley-Desconoce el principio de legalidad, los límites constitucionales para su aplicación y los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación/Aplicación del Principio de Oportunidad al Desmovilizado de un Grupo al Margen de la ley- Se incurre en una omisión legislativa al no excluirlo en los casos de graves violaciones de derechos humanos. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/C-936-10.htm>
- Sentencia C-374 de 1997. Ley Estatutaria - Improcedencia para fijar reglas sobre extinción de dominio. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/c-374-97.htm>



SEGURIDAD Y DEFENSA
ICP POLICY LAB



KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

ICP

DESDE 1987

