



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Penal
Presidencia

Bogotá D.C., 18 de septiembre de 2025

Hs. Representantes
COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL
Cámara de Representantes
Congreso de la República de Colombia

Asunto: Consideraciones generales de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia sobre el proyecto de Ley 02 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»*

Cordial saludo,

La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia ha revisado el articulado 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»*.

Al respecto, respetuosamente, la Sala formula las siguientes observaciones no sin antes aclarar que la mayoría de estas fueron expresadas al momento de emitir el voto

negativo sobre este proyecto en el Consejo Superior de Política Criminal. Además, luego fueron puestas en conocimiento de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes, por escrito, antes de la realización de la audiencia pública llevada a cabo el pasado 1º de septiembre de 2025. En términos generales, pueden ser resumidas así:

Primera. La Corte Suprema de Justicia reconoce la relevancia social y comparte el interés de diseñar mecanismos legales y de política pública que posibiliten la búsqueda de la paz en el país. Es de público conocimiento que, durante los últimos años y a pesar de la suscripción del Acuerdo de Paz de 2016, han aparecido diversos grupos armados y criminales, así como facciones disidentes de las antiguas FARC que, ante la ausencia de presencia estatal en determinados territorios, han intentado expandir su control sobre áreas y comunidades. Esta crítica situación ha redefinido los ecosistemas actuales de presencia criminal y de actores armados locales creando nuevos y complejos ciclos de violencia en diferentes zonas del país.

Precisamente, por tratarse de una tema tan delicado que reclama una estrategia de sujeción o sometimiento sólida, permanente y efectiva, la Sala de Casación Penal considera que la construcción de una propuesta de esta envergadura necesita mayor deliberación pública, consensos más robustos y un análisis más reposado de varias de las medidas que pretenden implementarse, dados los impactos que pueden tener, entre otras, en términos de política

criminal y considerando la coexistencia de marcos normativos de justicia transicional funcionando en el país.

Segunda. Es cierto que, actualmente, el gobierno nacional adelanta conversaciones con grupos armados de diferente naturaleza y características, y que para que esas conversaciones ofrezcan resultados palpables se necesita un marco normativo que dote de claridad y certezas jurídicas a los interesados involucrados en transitar hacia el desarme y su sometimiento. No obstante, cualquier intento de regulación debe garantizar los derechos de las víctimas a la participación en la confección de medidas dirigidas a asegurar sus derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y a las garantías de no repetición.

El trámite legislativo debería entonces asegurar una participación vigorosa de las víctimas -atendiendo especialmente los enfoques diferenciales-, pues la exposición de motivos no refleja que esta se hubiera materializado, al menos, en las fases iniciales de construcción de la propuesta previa a su radicación aquí en el Congreso.

Tercera. De la revisión del articulado y la exposición de motivos no se advierte un diagnóstico debidamente soportado de los desafíos operativos ni del impacto fiscal de la propuesta. Dado que se asignan responsabilidades significativas a la rama judicial, en particular a la jurisdicción penal ordinaria (FGN y jueces penales del país), el articulado no es suficientemente claro en relación con los

recursos y la metodología de implementación para atender las necesidades que acarrea la propuesta.

Adicionalmente, aunque la exposición de motivos indica que con este diseño, formalmente, no se crean cargas adicionales para los jueces y fiscales, materialmente, puede advertirse sin dificultad que sí lo hace. En concreto, el proyecto plantea básicamente que jueces penales ordinarios gestionen y apliquen de manera eficiente un modelo transicional. No obstante, la propuesta legislativa no considera las necesidades de formación y capacitación, por ejemplo, frente a los retos que tendría que asumir la justicia penal ordinaria en la investigación macrocriminal en términos de competencias y conocimientos especializados en la identificación y acreditación de patrones sistemáticos de criminalidad.

Sobre este punto, justamente, la exposición de motivos no da cuenta de diálogos previos o acercamientos con la judicatura para discutir las posibilidades materiales, los arreglos institucionales y los retos administrativos y de infraestructura que surgirán de implementarse el articulado.

Cuarta. En línea con lo anterior, el proyecto de ley dispone la creación de espacios especiales para la ejecución de las medidas de aseguramiento y el cumplimiento de las penas. No obstante, esta propuesta no cuenta con una justificación técnica que evalúe su impacto fiscal -costos y fuentes de financiamiento- e institucional frente al sistema penitenciario existente.

En la medida que los destinatarios de estas medidas estarán bajo la jurisdicción ordinaria es necesario tener presente que aparecerán nuevos desafíos y cargas significativas para (i) el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC; (ii) la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios y (iii) las entidades territoriales en los términos descritos por la Corte Constitucional en la sentencia SU 022 de 2022, frente a las personas privadas de la libertad que no han sido juzgadas. El proyecto de ley no dispone de la inclusión de partidas presupuestales que permitan gestionar las nuevas cargas en esta materia concreta.

Todo lo anterior refleja la ausencia de un balance sobre el impacto de las propuestas en el sistema de justicia, en general, y del sistema penitenciario, en particular.

Quinta. Si bien existe un marco legal establecido en la Ley 2272 de 2022 que definió los lineamientos generales de la política de Paz Total como una política de Estado, se necesita mayor justificación respecto de la insuficiencia de los modelos transicionales existentes para satisfacer los fines que persigue esta propuesta. Específicamente, no se explica por qué la normatividad vigente no resulta idónea o eficaz hoy para la búsqueda de la paz en las condiciones propuestas en el borrador de proyecto de ley, incluso cuando en determinados aspectos dichos modelos transicionales han atendido con mayor exhaustividad ciertas preocupaciones y han tenido mayores desarrollos que los que trae este proyecto de ley.

En concreto, por ejemplo, no es claro por qué esta iniciativa no consideró escenarios de construcción ni mecanismos de verificación de cumplimiento de medidas restaurativas en el marco del proceso o al momento de imponer las penas, ni la metodología de las reparaciones colectivas como si lo hacen los modelos de justicia y paz y de la JEP, lo que evidencia vacíos y asimetrías sensibles en el articulado.

Sexta. De acuerdo con artículo 66 transitorio constitucional¹, hay apartados del proyecto de Ley que deberían ser evaluados pues tendrían reserva de ley estatutaria. Específicamente, el artículo 66 establece que:

- (i) *«Una ley estatutaria podrá autorizar que, en el marco de un acuerdo de paz, se dé un tratamiento diferenciado para los distintos grupos armados al margen de la ley que hayan sido parte en el conflicto armado interno y también para los agentes del Estado, en relación con su participación en el mismo»*
- (ii) *«Mediante una ley estatutaria se establecerán instrumentos de justicia transicional de carácter judicial o extrajudicial que permitan garantizar los deberes estatales de investigación y sanción.»*
- (iii) *«Sin perjuicio del deber general del Estado de investigar y sancionar las graves violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, en el marco de la justicia transicional, el Congreso de la República, por iniciativa del Gobierno Nacional, podrá mediante ley estatutaria determinar criterios de selección que permitan centrar los esfuerzos en la investigación penal de los máximos responsables de todos los delitos que adquieran la connotación de crímenes de lesa humanidad, genocidio, o crímenes de guerra cometidos de manera sistemática*

¹ Definido mediante el Acto Legislativo 01 de 2012(Julio 31) «Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.»

- (iv) [mediante ley estatutaria] *«establecer los casos, requisitos y condiciones en los que procedería la suspensión de la ejecución de la pena»;*
- (v) *Mediante este tipo de ley se deben «establecer los casos en los que proceda la aplicación de sanciones extrajudiciales, de penas alternativas, o de modalidades especiales de ejecución y cumplimiento de la pena; y autorizar la renuncia condicionada a la persecución judicial penal de todos los casos no seleccionados»*

Con base en lo anterior, con el fin de garantizar su constitucionalidad, los asuntos del articulado que guardan relación con los tópicos expuestos en la norma constitucional citada no podrían ser tramitados bajo una ley ordinaria, sino por el procedimiento especial estatutario.

Séptima. Para la Corte Suprema de Justicia resulta altamente preocupante que exista un interés en promover esta iniciativa, que define un tratamiento penal diferenciado para el desmantelamiento y sometimiento de organizaciones al margen de la ley, específicamente, para permitir el ofrecimiento de beneficios penales a los responsables de los hechos, sin considerar los déficits existentes en la política de atención y reparación a víctimas, específicamente en su financiamiento y la implementación de Ley 2421 de 2024², que reformó la Ley de víctimas.

Para esta Corporación, los dos asuntos mencionados deberían contar con el mismo nivel de atención y una significativa articulación por parte de todas las autoridades de las ramas de poder público del país. En otros términos, la

² **LEY 2421 DE 2024** (agosto 22) Diario Oficial No. 52.856 *«Por la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones sobre reparación a las víctimas del conflicto armado interno.»*

implementación de un modelo como el que pretende el proyecto de ley bajo análisis no puede concentrarse exclusivamente en el ofrecimiento de beneficios penales sin que se consideren de manera paralela las preocupaciones por la materialización de la reparación a las víctimas.

Octava. El objetivo de la búsqueda de la paz, en criterio de la Corte Suprema de Justicia, bajo ninguna circunstancia puede invisibilizar o banalizar los esfuerzos que ha hecho el país, en su historia reciente, en la implementación de los modelos transicionales anteriores a esta iniciativa legislativa. En ese sentido, la inclusión de personas que han sido excluidas de los procedimientos de «Justicia y Paz» y la «Jurisdicción Especial para la Paz», por cometer ilícitos después de su desmovilización por la que cual fueron vinculados a cualquiera de estos dos regímenes no se ajusta a la Constitución, pues, en concreto, desconoce su finalidad y vulnera abiertamente el deber del Estado colombiano de garantizar la no repetición.

En concreto, para asegurar la seriedad de esta iniciativa, los miembros de los GAO y GAOML que hayan delinquido con posterioridad a sus procesos de desmovilización deben ser excluidos del marco normativo de este proyecto de ley. Frente a ellos no debería aplicarse un sistema de justicia transicional, pues el Estado ya les ofreció uno y deshonraron esa posibilidad. Lo que procede entonces es ofrecer mecanismos de sometimiento a la justicia para los nuevos hechos cometidos después de abandonar los acuerdos de paz anteriores, no medidas transicionales.

Novena. Finalmente, a la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia le preocupa la forma en que esta iniciativa legislativa agrupa, en un marco legal que construye un modelo de justicia transicional particular, asuntos propios de la justicia ordinaria y temas de seguridad ciudadana con el procesamiento de personas judicializadas por conductas cometidas en el marco de disturbios públicos o en el ejercicio del derecho a la protesta social.

De hecho, para esta Sala, el tratamiento penal especial propuesto en la iniciativa para personas procesadas con ocasión del ejercicio de la protesta social dentro del mismo ámbito regulatorio destinado para investigar y juzgar a integrantes de Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley (GAOML) y de Estructuras Armadas Organizadas de Crimen de Alto Impacto (EAOCAI) puede resultar, contrario a lo pretendido, estigmatizante con quienes ejercen este derecho fundamental. Por este motivo, estimamos que dicha inclusión debería reconsiderarse seriamente, pues además de lo anterior, no existe un vínculo razonable y objetivo entre los grupos destinatarios del proyecto de Ley.

Conclusión. Sin perjuicio de la existencia de otros aspectos problemáticos contenidos en la propuesta legislativa, dejamos expresadas varias de las razones por las que la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia no acompaña, en la manera en que está confeccionado, el proyecto de Ley 02 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»

Muchas gracias por su atención.



MYRIAM AVILA ROLDÁN

**Presidenta de la Sala de Casación Penal de la Corte
Suprema de Justicia**

Sala Casación Penal@ 2025