REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXXV - Nº 1516 Bogotá, D. C., martes, 13 de octubre de 2026 EDICIÓN DE 27 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 433 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se modifica, adiciona y prórroga la Ley 418 de 1997, sus prórrogas y se establece la política estatal para garantizar el orden público y lograr una intervención territorial integral.

Bogotá, D. C., __de octubre de 2026
Doctor
MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ
Secretario General
Honorable Cámara de Representantes
Ciudad

Asunto: Radicación del Proyecto de Ley número 433 de 2026 Cámara, por medio de la cual se modifica, adiciona y prórroga la Ley 418 de 1997, sus prórrogas y se establece la política estatal para garantizar el orden público y lograr una intervención territorial integral.

Respetado doctor Sánchez:

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 la República el Proyecto de Ley número 433 de 2026 Cámara, *por medio de la cual se modifica, adiciona y prórroga la Ley 418 de 1997, sus prórrogas y se establece la política estatal para garantizar el orden público y lograr una intervención territorial integral*, junto con su correspondiente exposición de motivos y articulado, para su estudio y trámite legislativo, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales vigentes.

De los Honorables Ministros,

RODRIGO LARA RESTREPO
MINISTRO DEL INTERIOR

IVAN ALFONSO CANCINO
MINISTRO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 433 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se modifica, adiciona y prórroga la Ley 418 de 1997, sus prórrogas y se establece la política estatal para garantizar el orden público y lograr una intervención territorial integral.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto*. Esta ley tiene como objeto definir la política estatal para dotar al Estado colombiano de instrumentos jurídicos para el restablecimiento y mantenimiento del orden público, la protección de la población civil, la intervención territorial integral y el desmantelamiento de Actores Armados Ilegales o Terroristas que afecten la seguridad, la convivencia y los derechos de los colombianos. Para ello, adiciona, modifica y prorroga disposiciones contenidas en la Ley 418 de 1997, sus prórrogas y modificaciones y establece disposiciones adicionales para el Sometimiento a la Constitución y a la ley de Actores Armados Ilegales o Terroristas.

Las facultades previstas en esta ley se ejercerán de conformidad con lo establecido en la Constitución Política y la ley, los derechos de las víctimas, la independencia judicial y la autonomía de la Fiscalía General de la Nación.

CAPÍTULO 1.

Definiciones

Artículo 2°. *Política estatal para garantizar el orden público.* La conservación, el mantenimiento y el restablecimiento del orden público en todo el

territorio nacional son responsabilidad del Estado, bajo la dirección del Presidente de la República en los términos del artículo 189, numeral 4, de la Constitución Política, y constituyen una política pública permanente, orientada a asegurar la convivencia pacífica, la seguridad, la paz y la tranquilidad, así como la vigencia de los derechos, deberes y libertades de todas las personas en desarrollo de los artículos 2°, 22 y 95 de la Constitución Política.

Para el cumplimiento de estos fines, el Estado empleará de manera articulada, complementaria y proporcionada, (i) los instrumentos constitucionales y legales a su disposición, entre ellos, la acción legítima de la Fuerza Pública, la acción judicial, fiscal, disciplinaria y penal del Estado; y (ii) el ofrecimiento unilateral de condiciones para el sometimiento individual o colectivo a la Constitución y la Ley de los Integrantes de Actores Armados Ilegales o Terroristas para su desmantelamiento.

Los actos preparatorios para el Sometimiento a la Constitución y a la ley no suspenden, disminuyen ni sustituyen las facultades y deberes constitucionales y legales de las autoridades civiles, militares y de policía para prevenir o intervenir, ni las funciones fiscales, disciplinarias y judiciales aplicables para investigar, juzgar y sancionar las conductas que amenacen el orden público, salvo las medidas temporales, expresas y controladas que se adopten conforme a la Constitución y la ley.

Esta política vinculará a las autoridades de todas las ramas y niveles del poder público, dentro del ámbito de sus competencias, autonomía e independencia, y su desarrollo deberá garantizar en todo momento los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición.

Artículo 3°. ***Actores Armados Ilegales o Terroristas.*** Se entenderá por Actores Armados Ilegales o Terroristas toda organización, grupo o estructura que, con independencia de su tamaño, de su capacidad militar u operativa o de su grado de incidencia frente a la Fuerza Pública, cumpla funciones relevantes en un sistema de economías ilícitas y, por esa vía, cometa o tenga la capacidad de cometer actos terroristas, afectar gravemente el orden público, comprometer la seguridad ciudadana, alterar la convivencia pacífica o vulnerar los derechos de la población civil, en los términos establecidos en la Ley 1908 de 2018 o demás normas que la reglamenten, modifiquen, aclaren, adicionen o sustituyan.

Parágrafo 1°. Esta definición incluirá tanto grupos que operen bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas, conforme lo indica el protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra; así como organizaciones criminales conformadas y/o organizadas en una estructura jerárquica o en red, dedicadas a la ejecución permanente o continua de conductas punibles, de acuerdo con la Convención de Palermo.

Parágrafo 2°. Este artículo tiene el objetivo de definir el alcance de aplicación del tratamiento penal diferenciado contemplado en esta Ley sin perjuicio de las definiciones relevantes que se aplican en el campo operacional de acuerdo a las normas vigentes. El Consejo de Seguridad Nacional asesorará al Presidente de la República en la calificación de estos grupos, de acuerdo con lo establecido en su reglamentación.

Artículo 4°. ***Intervención Territorial Integral (ITI).*** Es el conjunto articulado de acciones civiles, sociales, económicas, de seguridad y de justicia mediante las cuales el Estado hace presencia permanente, coordinada e integral en el territorio, con el fin de fortalecer el control institucional legítimo, sustituir las economías criminales por economías lícitas y sostenibles, bajo una perspectiva de desarrollo económico con el fin de prevenir la reconfiguración de los Actores Armados Ilegales o Terroristas que se desmantelen. Este conjunto de acciones se realizarán con independencia de la oferta unilateral de sometimiento a la Constitución y a la ley.

Artículo 5°. ***Proceso de Sometimiento a la Constitución y a la ley.*** El Sometimiento a la Constitución y a la ley es el proceso mediante el cual un Actor Armado Ilegal o Terrorista, por conducto de su Interlocutor Designado, se somete de manera voluntaria, individual o colectiva a las condiciones fijadas por el Estado para su tránsito a la legalidad, el desmantelamiento de su estructura y de las economías ilícitas de las que participa, lo que a su turno le permite acceder a lo dispuesto en el marco para el tratamiento penal diferenciado dispuesto en el Título IIIA de la Ley 418 de 1997.

Cuando el proceso es colectivo este se adelanta en dos fases sucesivas de Sometimiento a la Constitución y a la ley: una administrativa, a cargo del Gobierno nacional, y otra de judicialización, a cargo de las autoridades judiciales.

1. Fase administrativa: Manifestada la voluntad de Sometimiento de que trata el artículo 8° de la Ley 418 de 1997, corresponde al Gobierno nacional, por conducto de sus delegados autorizados:

1.1. Recibir del Interlocutor Designado del Actor Armado Ilegal o Terrorista la solicitud de Sometimiento, que deberá contener, cuando menos, la identificación de la estructura, el mando y el área de influencia territorial del grupo, el número de sus integrantes, el armamento y la información disponible sobre bienes, economías ilícitas en las que participa y personas desaparecidas y secuestradas.

1.2. Se le informará al Interlocutor Designado del Actor Armado Ilegal o Terrorista, la hoja de ruta y el cronograma para el cumplimiento de las condiciones del Sometimiento, incluidos el desarme, la entrega de bienes, la reinserción de la niñez reclutada y, cuando resulte necesario, la ubicación temporal de los integrantes de la organización en el lugar que

designe el Gobierno con el fin exclusivo de facilitar su judicialización.

1.3. Constatar, con el apoyo de las instancias de verificación previstas en el artículo 8° de la Ley 418 de 1997, el cumplimiento progresivo de las condiciones del Sometimiento.

1.4. Suscribir con el Interlocutor Designado y el Actor Armado Ilegal o Terrorista el Acta de Sometimiento, en la que constarán las condiciones cumplidas y las pendientes, y remitirla, junto con el informe de verificación correspondiente, a la autoridad judicial competente para dar inicio a la fase de judicialización.

2. Fase de judicialización: Recibida el Acta de Sometimiento, corresponde a las autoridades judiciales:

2.1. Asumir el conocimiento del proceso.

2.2. Valorar los aportes colectivos e individuales a la verdad, a la reparación de las víctimas, la información y entrega de bienes, el desmantelamiento efectivo de la estructura y al desmantelamiento efectivo de la estructura y de las economías ilícitas asociadas a esta. Así mismo valorar la información sobre bienes, ubicación de personas desaparecidas y secuestradas y sobre los nexos políticos y líneas de corrupción que atenten contra la administración pública y la recta y eficaz impartición de justicia relacionados con el funcionamiento de la organización.

2.3. Determinar la responsabilidad penal de manera individual y diferenciada según el grado de responsabilidad de cada integrante, las consecuencias jurídicas aplicables, los beneficios procedentes, las condiciones de cumplimiento de la pena y las causales de revocatoria del tratamiento penal diferenciado, lo dispuesto en esta ley.

2.4. Proferir la decisión judicial de responsabilidad penal que reconozca los beneficios y los términos del Sometimiento, la cual quedará sujeta al cumplimiento continuado de las condiciones y a las causales de revocatoria establecidas en el artículo 66A de la Ley 418 de 1997.

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional reglamentará los términos y requisitos adicionales de la fase administrativa, la cual no podrá extenderse por más de tres (3) meses contados desde su activación, sin que se remita el acta de sometimiento a la autoridad judicial competente. El término podrá ser prorrogable por una única vez por el mismo periodo de tiempo siempre y cuando se motive debidamente.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional ajustará la reglamentación del sometimiento individual a lo dispuesto en esta ley. En este caso, no se requerirá de interlocutor designado.

CAPÍTULO 2

Desmantelamiento de Actores Armados Ilegales en Colombia e Intervención Territorial Integral (ITI)

Artículo 6°. El Título I de la Ley 418 de 1997 quedará así:

"Título I

Instrumentos para garantizar el orden público".

Artículo 7°. El Capítulo 1 del Título I de la Ley 418 de 1997 quedará así:

"Capítulo 1

Disposiciones para lograr el Desmantelamiento de Actores Armados Ilegales o Terroristas".

Artículo 8°. El artículo 8° de la Ley 418 de 1997 quedará así:

"Artículo 8°. ***Facultades para el desmantelamiento de Actores Armados Ilegales o Terroristas.*** Los delegados autorizados expresamente por el Presidente de la República podrán adelantar, con el fin de garantizar el orden público, las actuaciones de que trata este artículo para viabilizar el Sometimiento a la Constitución y a la ley de los Actores Armados Ilegales o Terroristas, de conformidad con la Constitución Política, la presente ley y las normas especiales aplicables.

I. Facultades de contacto y acercamiento. Los delegados autorizados por el Presidente de la República podrán:

1. Realizar contactos humanitarios con el fin de facilitar liberaciones, la reintegración de la niñez, la búsqueda de personas desaparecidas y secuestradas, la asistencia médica, la prevención de desplazamientos o confinamientos, la protección de comunidades, las misiones médicas, los corredores humanitarios o la supresión de afectaciones contra la población civil.

2. Realizar los actos de acercamiento necesarios para que los interlocutores designados por Actores Armados Ilegales o Terroristas manifiesten su voluntad de iniciar el proceso de Sometimiento a la Constitución y a la ley de que trata el artículo 66A de esta ley.

II. Facultades en los actos preparatorios para el Sometimiento. Manifestada, a través del Interlocutor Designado, la voluntad de someterse a la Constitución y a la ley de los Actores Armados Ilegales o Terroristas, los delegados autorizados del Gobierno nacional podrán:

3. Adelantar las gestiones requeridas para que los interlocutores designados y los Actores Armados Ilegales o Terroristas cumplan con las condiciones establecidas en el Artículo 66A de esta ley, incluida la gestión ante las autoridades competentes de los actos de aporte a la verdad, a la justicia y a la reparación de las víctimas, cuyos resultados podrán presentarse a las autoridades judiciales para su valoración.

4. Acompañar la verificación, junto con las autoridades judiciales y las instancias nacionales o internacionales que se designen, del cumplimiento de las condiciones de acceso a los beneficios que el Estado ofrece unilateralmente en el marco del Sometimiento a la Constitución y a la ley.

III. Facultades de apoyo técnico y logístico para el desarme. Cuando así lo requiera el

Gobierno nacional, una instancia técnica nacional o internacional podrá encargarse de la administración, el registro, el control, la destrucción o la disposición final del armamento del Actor Armado Ilegal o Terrorista, y de las demás actividades necesarias para el proceso de desarme, para lo cual se le otorgarán las facilidades y privilegios de carácter tributario, aduanero y de protección necesarios para su establecimiento en el territorio nacional, de acuerdo con la reglamentación expedida en esta materia.

Parágrafo 1°. La dirección de las acciones previstas en este artículo corresponde al Presidente de la República, como responsable de la conservación y el restablecimiento del orden público. Los delegados del Gobierno nacional actuarán dentro del mandato expreso que se les otorgue y solo podrán suscribir instrumentos operativos y protocolos cuando así lo autorice expresamente el Presidente de la República.

Parágrafo 2°. Las acciones previstas en este artículo no suspenden la acción penal, no interrumpen la actividad de las autoridades judiciales ni el ejercicio legítimo de las funciones constitucionales y legales de la Fuerza Pública frente a los Actores Armados Ilegales o Terroristas que no se encuentren vinculados a un proceso de Sometimiento.

Parágrafo 3°. Se entiende por Interlocutor Designado la persona que el Actor Armado Ilegal o Terrorista escoja formalmente para participar en su nombre en las actuaciones de esta ley, para lo cual tendrá que acreditar la condición de abogado que no haga parte o sea integrante del Actor Armado Ilegal o Terrorista.

Artículo 9°. El artículo 8A de la Ley 418 de 1997 quedará así:

"**Artículo 8A.** ***Garantías de Seguridad para el proceso de Sometimiento a la Constitución y a la ley***. Las autoridades nacionales, departamentales y municipales competentes garantizarán la seguridad e integridad de los Interlocutores Designados, de los delegados autorizados por el Gobierno nacional y de las demás autoridades competentes que participen de los actos preparatorios y los procesos de Sometimiento a la Constitución y a la ley.

Artículo 10. El artículo 8B de la Ley 418 de 1997 quedará así:

"**Artículo 8B.** ***Lugar para la judicialización de Actores Armados Ilegales o Terroristas que se sometan a la Constitución y a la ley.*** El Presidente de la República podrá definir el lugar donde se materializará la judicialización de los integrantes de los Actores Armados Ilegales o Terroristas que se sometan a la Constitución y a la ley, cumpliendo las siguientes condiciones:

1. Establecer una precisa delimitación geográfica.

2. Se mantendrá la vigencia del Estado Social de Derecho, las operaciones de la Fuerza Pública y el ejercicio de las funciones de las autoridades civiles y judiciales.

3. No se suspenderá la ejecución de las órdenes de captura ni la extradición de los integrantes de los Actores Armados Ilegales o Terroristas que se sometan a la Constitución y a la ley.

4. Se podrán establecer centros de reclusión conforme a la clasificación del artículo 20 de la Ley 65 de 1993 y de la Ley 2446 de 2025".

Artículo 11. Adiciónese el artículo 8Bbis a la Ley 418 de 1997:

"**Artículo 8B bis.** ***Identificación de los integrantes de los Actores Armados Ilegales o Terroristas para el Sometimiento a la Constitución y a la ley.*** En el marco de los actos preparatorios para someterse a la Constitución y a la ley la calidad de integrante del Actor Armado Ilegal o Terrorista se acreditará mediante una lista suscrita por los interlocutores designados y el Actor Armado Ilegal o Terrorista, en la que se reconozca expresamente tal calidad.

Esta lista será recibida y aceptada por el Ministro de Justicia y del Derecho de buena fe. La Fuerza Pública y la Fiscalía entregarán información para las verificaciones correspondientes. El Ministro de Justicia y del Derecho excluirá aquellas personas que una vez realizadas las verificaciones no cumplan con los requisitos establecidos en esta ley. No podrán ser incluidos en la lista quienes estén privados de la libertad. Las listas serán reservadas hasta el inicio de la fase de judicialización".

Artículo 12. Adiciónese un artículo 12A a la Ley 418 de 1997.

"**Artículo 12A.** ***Coordinación interinstitucional de los procesos de Sometimiento a la Constitución y a la Ley de Actores Armados Ilegales o Terroristas.*** El Ministerio de Justicia y del Derecho coordinará la acción del Gobierno nacional en los actos preparatorios y en la fase administrativa para el Sometimiento a la Constitución y a la ley de Actores Armados Ilegales o Terroristas".

Artículo 13. Adiciónese un artículo 12B a la Ley 418 de 1997.

"**Artículo 12B.** ***Coordinación con autoridades judiciales y órganos de administración judicial.*** Las autoridades judiciales, la Fiscalía General de la Nación y los órganos de gobierno y administración judicial, de acuerdo con su autonomía e independencia, participarán en los procesos de Sometimiento a la Constitución y a la ley de Actores Armados Ilegales o Terroristas dentro del marco de sus competencias constitucionales y legales.

Para tal efecto, la Fiscalía General de la Nación ejercerá sus funciones de investigación y acusación con autonomía, de conformidad con la Constitución, esta ley y otras disposiciones legales aplicables al respectivo tratamiento jurídico; los jueces y tribunales competentes ejercerán el control judicial de las medidas, acuerdos, preacuerdos, beneficios, sanciones, medidas de aseguramiento,

formas de cumplimiento de la pena y demás decisiones sometidas a su conocimiento, con plena independencia y autonomía; el Consejo Superior de la Judicatura podrá adoptar, dentro de sus competencias, medidas administrativas de gestión judicial, reparto, apoyo técnico, priorización operativa y fortalecimiento de despachos judiciales; y la Defensoría del Pueblo designará equipos de defensoría pública vinculados a los procesos judiciales que se desarrollen".

Artículo 14. Adiciónese un artículo 12C a la Ley 418 de 1997.

"**Artículo 12C.** ***Unidad especializada para la investigación y la judicialización de Actores Armados Ilegales o Terroristas que se sometan a la Constitución y a la ley.*** La Fiscalía General de la Nación contará con una Unidad especializada para la investigación y la judicialización de Actores Armados Ilegales o Terroristas que se sometan a la Constitución y a la ley, con equipos técnicos y profesionales suficientes e idóneos de la Dijín y el Cuerpo Técnico de Investigación. Esta Unidad Especial funcionará de conformidad con lo normado en la ley y en el estatuto orgánico de la Fiscalía General de la Nación.

La Unidad Especializada será reglamentada conforme al estudio de cargas realizado por la Fiscalía General de la Nación, por lo cual no implicará la creación de cargos nuevos. La Unidad Especializada se coordinará con el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Defensoría del Pueblo, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización y demás entidades con competencias para someter a la Constitución y a la ley a los integrantes de Actores Armados Ilegales o Terroristas.

En un plazo de tres (3) meses contados a partir de la expedición de la presente ley, la Fiscalía General de la Nación deberá definir las condiciones necesarias para el funcionamiento de la Unidad Especializada, conforme a lo establecido en el estudio de carga elaborado por la Fiscalía General de la Nación".

Artículo 15. Adiciónese el artículo 12D a la Ley 418 de 1997

"**Artículo 12D.** ***Intervención Territorial Integral (ITI).*** La Intervención Territorial Integral es el conjunto articulado de acciones civiles, sociales, económicas, de seguridad y de justicia mediante las cuales el Estado hace presencia permanente, coordinada e integral en el territorio, con el fin de fortalecer el control institucional legítimo, sustituir las economías criminales por economías lícitas y sostenibles, adelantar acciones restaurativas, y prevenir, como garantía de no repetición, que ante el Sometimiento a la Constitución y a la ley de un Actor Armado Ilegal o Terrorista, el territorio y la población queden expuestos a su reconfiguración por otras estructuras criminales. El desarrollo de la Intervención Territorial Integral se promoverá conforme al Plan Nacional de Desarrollo y su incorporación en los planes de desarrollo departamentales y municipales".

CAPÍTULO 3

Marco para el tratamiento penal diferenciado de los integrantes de los Actores Armados Ilegales o Terroristas que se sometan a la Constitución y a la ley

Artículo 16. Adiciónese un Título IIIA a la Ley 418 de 1997:

"Título IIIA.

Marco para el tratamiento penal diferenciado de los integrantes de Actores Armados Ilegales que voluntariamente se sometan a la Constitución y a la ley".

Artículo 17. Adiciónese los artículos 66A, 66B, 66C, 66D, 66E y 66F al Título IIIA de la Ley 418 de 1997.

Artículo 66A. ***Condiciones para el tratamiento penal diferenciado.*** Los Actores Armados Ilegales o Terroristas que se sometan a la Constitución y a la ley deberán manifestarlo de manera libre, expresa y debidamente informada, por escrito, ante el Gobierno nacional, a través del interlocutor que sus integrantes designen para tal efecto.

En el marco de los actos preparatorios para acceder al tratamiento penal diferenciado derivado del Sometimiento a la Constitución y a la ley, el grupo deberá, cuando menos:

1. Suscribir las actas de sometimiento colectivo e individual a la Constitución y a la ley, con la plena identificación de todos sus integrantes.

2. Hacer dejación de las armas, en las condiciones y bajo los mecanismos de verificación que se dispongan para el efecto.

3. Identificar y entregar, sin dilación, a la niñez reclutada, a las personas secuestradas y a las personas desaparecidas que se hallen bajo su control.

4. Cesar toda actividad ilícita y afectaciones a la población civil.

5. Comprometerse con el desmantelamiento, la entrega de información sobre los nexos políticos de la organización, líneas de corrupción que atenten contra la administración pública y la recta y eficaz impartición de justicia y con su tránsito efectivo hacia la legalidad.

El cumplimiento de estas condiciones será verificado por el Ministerio de Justicia y del Derecho, con la intervención de la Fiscalía General de la Nación, y sin perjuicio del control que corresponda a las autoridades judiciales competentes una vez inicien las etapas de indagación, investigación y judicialización.

Una vez iniciado el proceso de indagación, investigación y judicialización, la permanencia en el tratamiento penal diferenciado está condicionado a que cada persona en el proceso de Sometimiento:

1. Mantenga una participación genuina y comprometida con el proceso.

2. Colabore con la justicia y con el esclarecimiento de la verdad.

3. Se abstenga de cometer nuevas conductas punibles.

4. Contribuya a la satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

5. Aporte verdad sobre su estructura, modo de operación y área de influencia, y suministre la información necesaria para el desmantelamiento de las economías criminales de las que haya derivado recursos, así como el esclarecimiento de los nexos políticos y líneas de corrupción que atenten contra la administración pública y la recta y eficaz impartición de justicia de la organización.

6. Entregue la relación de los bienes y activos obtenidos con ocasión de sus actividades ilícitas, como garantía de los derechos a la reparación de las víctimas y de las comunidades afectadas, que puedan ser efectivamente monetizables o utilizables para contribuir a la reparación de las víctimas.

7. Realice trabajos restaurativos, incluidas acciones de erradicación de cultivos ilícitos.

El incumplimiento de cualquiera de las condiciones previstas en este artículo dará lugar a la revocatoria del tratamiento penal diferenciado y de los beneficios asociados a él, según la valoración judicial correspondiente.

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional reglamentará el procedimiento, los plazos y los mecanismos de verificación para el cumplimiento de las condiciones de que trata este artículo en lo que corresponde a los actos preparatorios y fase administrativa del proceso de Sometimiento a la Constitución y a la ley.

Parágrafo 2°. Una vez iniciadas las etapas de indagación, investigación y judicialización, la Fiscalía General de la Nación verificará el cumplimiento de las condiciones establecidas en este artículo para solicitar a la autoridad judicial competente la aplicación de los beneficios jurídicos establecidos en el Artículo 66B de esta ley.

Parágrafo 3°. A los integrantes de Actores Armados Ilegales o Terroristas que individual y voluntariamente se sometan a la Constitución y a la ley se le podrán aplicar los beneficios jurídicos y socio-económicos dispuestos en esta ley siguiendo las condiciones establecidas en este artículo. El Gobierno nacional adoptará las medidas administrativas necesarias para viabilizar este sometimiento.

Artículo 66B. ***Tratamiento penal diferenciado para quienes se sometan a la Constitución y a la ley.*** La Fiscalía General de la Nación podrá acordar la aplicación de los términos establecidos en este artículo con quienes individual o colectivamente cumplan con lo establecido en el Artículo 66A de esta norma. Según lo dispuesto en el artículo 351 de la Ley 906 de 2004 los acuerdos celebrados entre Fiscalía e indiciado obligan al juez de conocimiento, salvo que ellos desconozcan o quebranten los derechos y garantías fundamentales de los indiciados o de las víctimas.

Los términos aplicables incluyen las siguientes:

1. Rebaja punitiva del 50% de la pena acumulada según los aportes a la verdad y la reparación de las víctimas, así como a las contribuciones al desmantelamiento que puedan ser verificadas. Esta aplica a los delitos cometidos con ocasión de su pertenencia al Actor Armado Ilegal o Terrorista. En caso de ejercer rol de liderazgo, la rebaja punitiva de será del 30%.

2. Posibilidad de cumplir la medida de aseguramiento en centros de arraigo transitorios establecidos en el artículo 23A de la Ley 65 de 1993 y la pena privativa de la libertad en, en colonias agrícolas dispuestas en el artículo 28 de la Ley 65 de 1993, o en cárceles productivas según lo dispuesto en la Ley 2446 de 2025, con el propósito de contribuir a la reparación de las víctimas.

3. Aplicación de la libertad condicional desde las 4/5 partes de la ejecución de la pena efectiva, previo informe del centro de reclusión y de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización sobre su adecuado desempeño y comportamiento durante el tratamiento penitenciario y el cumplimiento de los compromisos asumidos en los Programas de Tránsito a la legalidad. La libertad condicional también tendrá en cuenta el concepto favorable de la víctima. El tiempo que falte para el cumplimiento de la pena se tendrá como periodo de prueba. Cuando además de los informes anteriores se entregue información adicional que efectivamente conduzca a la búsqueda de personas dadas por desaparecidas, previo informe de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, así que como se contribuya efectivamente a la verdad y a la reparación a las víctimas y al esclarecimiento de nexos políticos de la organización y líneas de corrupción que atenten contra la administración pública y la recta y eficaz impartición de justicia, esta aplicación de la libertad condicional pasará a las 2/5 partes de la ejecución de la pena.

4. Transcurrido un año de la ejecución de la pena, suspensión condicional de su ejecución a los integrantes de los Actores Armados Ilegales o Terroristas que no ejercen un rol de mando y únicamente hayan incurrido en los delitos de concierto para delinquir simple y agravado, utilización ilegal de uniformes e insignias, utilización ilícita de equipos transmisores o receptores y porte ilegal de armas de fuego o municiones de uso privativo de las Fuerzas Armadas o de defensa personal, y que contribuyan a la verdad y a la memoria histórica como parte del mecanismo establecido en el artículo 4° de la Ley 1424 de 2010. Transcurrido el periodo de la suspensión condicional de la ejecución de la pena, sin que el condenado incumpla las obligaciones de que trata el presente artículo, la pena quedará extinguida previa decisión judicial que así lo determine. Quienes se presenten durante los primeros 180 días contados a partir de

la entrada en vigencia de la presente ley, cumplan con la totalidad de los requisitos que trata el presente numeral y no tengan un rol de mando dentro de la organización, podrán tener derecho a la suspensión de la ejecución de la pena desde el momento en que se dicte la sentencia.

5. Transcurrido un año de la ejecución de la pena, suspensión condicional de su ejecución a los colaboradores de los actores armados ilegales que hayan participado de los delitos de lavado de activos, testaferrato y enriquecimiento ilícito siempre y cuando entreguen los bienes producto de las acciones ilícitas y se comprometan con medidas verificables de justicia restaurativa.

Parágrafo 1°. La colaboración eficaz y las contribuciones al desmantelamiento serán valoradas por la Fiscalía General de la Nación, y por la autoridad judicial cuando apruebe el acuerdo, y podrán incluir, entre otras, las siguientes actividades judiciales y extrajudiciales: información para la búsqueda de personas desaparecidas y secuestradas, erradicación de cultivos ilícitos, desminado, participación en programas restaurativos, entrega de bienes para la reparación, aporte a la verdad y entrega de información sobre nexos políticos de la organización y líneas de corrupción que atenten contra la administración pública y la recta y eficaz impartición de justicia. Las contribuciones al desmantelamiento podrán ocurrir antes del inicio del proceso judicial, en el contexto de los actos preparatorios y la fase administrativa de procesos colectivos para el sometimiento a la Constitución y a la ley.

Parágrafo 2°. Una vez expedida la sentencia condenatoria, la autoridad judicial competente revocará los beneficios otorgados en cumplimiento de este artículo si se establece que el integrante del Actor Armado Ilegal o Terrorista beneficiado incumplió con alguna de las condiciones establecidas. En caso de reincidencia se procederá a investigar y judicializar la conducta punible y acumular penas.

Parágrafo 3°. La pena impuesta a quienes hayan tenido rol de mando en la organización, una vez aplicados los términos previstos en este artículo, no podrá ser inferior a 10 años.

Artículo 66C. ***Redención de pena por trabajo, colaboración eficaz, erradicación de cultivos ilícitos, desminado y trabajos restaurativos.*** Los integrantes de Actores Armados Ilegales o Terroristas sometidos al tratamiento penal diferenciado de que trata esta ley accederán a la redención de pena en los siguientes términos:

1. Redención por colaboración eficaz. Se reconocerá un (1) día de pena por cada dos (2) días de trabajo efectivo cuando el sometido aporte colaboración eficaz consistente en información que conduzca a la destrucción efectiva de laboratorios destinados al procesamiento de sustancias estupefacientes o psicotrópicas, a la ubicación, identificación o entrega de personas dadas por desaparecidas, que permita el desmantelamiento de redes de tráfico de armas o de narcotráfico vinculadas al Actor Armado Ilegal o Terrorista al que perteneció, así como información de los nexos políticos y líneas de corrupción que atenten contra la administración pública y la recta y eficaz impartición de justicia de la organización a la cual pertenece.

2. Redención por participación en programas restaurativos, erradicación de cultivos ilícitos y desminado. Se reconocerá un (1) día de pena por cada día en el que el sometido participe en programas restaurativos de los daños causados a las víctimas y a las comunidades en las que los Actores Armados Ilegales o Terroristas operaron. De igual manera, en erradicación manual de cultivos ilícitos o desminado, sin que dichas actividades comprometan la integridad de terceros ni de la Fuerza Pública.

Parágrafo 1°. La colaboración eficaz de que trata el numeral 1 del presente artículo será valorada por la Fiscalía General de la Nación y, cuando corresponda, por la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, y solo será computable en la medida en que resulte efectivamente verificable y conduzca a resultados concretos.

Parágrafo 2°. Las actividades de erradicación y desminado de que trata el numeral 2 del presente artículo se adelantarán bajo la coordinación y supervisión de las autoridades competentes en la materia, quienes certificarán su cumplimiento para efectos de la redención.

Parágrafo 3°. Los programas restaurativos a los que hace alusión en el numeral 2 del presente artículo serán regulados por el Gobierno nacional.

Parágrafo 4°. La certificación falsa o fraudulenta de las actividades previstas en este artículo dará lugar a la revocatoria de la redención reconocida y a las acciones penales y disciplinarias a que haya lugar.

Artículo 66D. ***Medidas de aseguramiento y centros de reclusión para las penas privativas de la libertad personal.*** Para el cumplimiento de medidas de aseguramiento y ejecución de las penas privativas de la libertad personal dispuestas por las autoridades judiciales en el marco de la judicialización del Sometimiento a la Constitución y a la ley, el Gobierno nacional, de acuerdo al artículo 14 de la Ley 65 de 1993, podrá disponer de condiciones especiales para la ejecución de la privación de la libertad, con el fin de lograr el Sometimiento a la Constitución y a la ley de los Actores Armados Ilegales o Terroristas. En todo caso estas condiciones especiales deberán garantizar la restricción efectiva de la libertad personal. Al respecto podrán utilizarse los centros de arraigo transitorios dispuestos el artículo 23A de la Ley 65 de 1993, las colonias agrícolas de que trata el artículo 28 de la Ley 65 de 1993 y las cárceles productivas establecidas en la Ley 2446 de 2025.

Artículo 66E. ***Programas de Tránsito a la Legalidad.*** El Gobierno nacional diseñará e implementará Programas de Tránsito a la Legalidad, dirigidos a otorgar beneficios sociales y económicos, individual o colectivamente, a los integrantes de

los Actores Armados Ilegales o Terroristas que se encuentren en el proceso de Sometimiento a la Constitución y a la ley de que trata el artículo 66A de esta ley y que cumplan las condiciones allí previstas.

La Agencia para la Reincorporación y la Normalización, o la entidad que haga sus veces, liderará el diseño, la ejecución y la evaluación de los Programas de Tránsito a la Legalidad, en coordinación con las demás entidades competentes según la naturaleza de cada beneficio, e incorporará un enfoque diferencial y de género que atienda las necesidades particulares de sus destinatarios.

El acceso y la permanencia en los Programas de Tránsito a la Legalidad estarán sujetos a la verificación del cumplimiento de las condiciones de que trata el artículo 66A de esta ley, y se perderán cuando se configure alguna de las causales de revocatoria allí previstas.

Artículo 66F. ***Reparación de las Víctimas de Actores Armados Ilegales o Terroristas***. Las víctimas de los Grupos Armados Organizados podrán realizar la solicitud de registro de que trata el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011, modificado mediante el artículo 77 de la Ley 2421 de 2024, y acceder a los derechos a la verdad, justicia, reparación y no repetición que tal marco legal establece. Por su parte, el Gobierno nacional creará un programa de reparación individual por vía administrativa para las víctimas de las estructuras de crimen organizado y terroristas.

En el marco de los procesos judiciales de Sometimiento a la Constitución y a la ley, las víctimas y comunidades en las que operaron los Actores Armados Ilegales o Terroristas tendrán prioridad en la destinación de los bienes y activos productos del comiso. Para esto las sentencias condenatorias dispondrán las obligaciones de reparación moral y económica a las víctimas.

CAPÍTULO 4

Disposiciones complementarias

Artículo 18. ***Procedimiento penal aplicable.*** La fase de judicialización del Sometimiento a la Constitución y a la Ley se desarrollará de acuerdo con lo establecido en la Ley 1908 de 2018, específicamente los artículos 43 a 53, en lo que no sea contrario a lo establecido en esta ley. Para esto se entenderá que el procedimiento establecido en dichos artículos aplica a Actores Armados Ilegales o Terroristas que hayan manifestado su voluntad individual o colectiva de someterse a la Constitución y a la ley.

Parágrafo. La fase administrativa del proceso de sometimiento a la Constitución y a la Ley se regirá por lo dispuesto en esta ley y la regulación dispuesta por el Gobierno nacional.

Artículo 19. Adiciónese al artículo 7° de la Ley 1421 de 2010, el siguiente parágrafo:

Parágrafo. Contratación de bienes y servicios con cargo al Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonsecon) que requieran reserva para su adquisición.

El Ministerio del Interior, en su calidad de administrador del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonsecon), no estará obligado a publicar los documentos del proceso para la adquisición de bienes y servicios financiados con recursos de dicho Fondo, exclusivamente cuando dichos bienes y servicios, por razones de seguridad y de conformidad con el ordenamiento jurídico, requieran reserva para su adquisición.

En estos procesos de contratación, la adquisición deberá realizarse en lo relacionado con la modalidad de contratación directa, en condiciones de mercado sin que sea necesario recibir varias ofertas, según lo establecido en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, siguiendo el procedimiento señalado en el artículo 2.2.1.2.1.4.6 del Decreto número 1082 de 2015 y en las demás normas que lo reglamenten, modifiquen, aclaren, adicionen o sustituyan.

CAPÍTULO 5

Prórrogas, derogatorias y vigencia

Artículo 20. Además de lo dispuesto en los anteriores capítulos, prorróguense el artículo 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 6°, 7°, parágrafo 3A y 3B transitorios del artículo 8, 8C, 8D, 10, 12, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 43, 44, 45, 46, 49, 49A, 49B, 49Bbis, 49C, 50, 53, 54, 55, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 99, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130 y los artículos nuevos sobre seguro contra accidentes a los miembros voluntarios de los organismos de socorro que forman parte del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, el que establece que los beneficios de que trata el Decreto número 1385 de 1994 se extienden a los integrantes de las actores armados ilegales y el que establece que los servidores públicos de elección popular y sus familias, cuyas vidas se encuentren en peligro inminente debidamente comprobado por las autoridades competentes, serán atendidos por el Ministerio del Interior y Ministerio de Relaciones Exteriores para facilitar los mecanismos de protección que consagra el Derecho Internacional Humanitario de la Ley 418 de 1997 y sus modificaciones.

Artículo 21. ***Derogatorias.*** Deróguese los artículos 2°, 5°, 6°, 7° de la Ley 2272 de 2022; el artículo 14 de la Ley 418 de 1997 modificado por el artículo 5° de la Ley 1421 de 2010; y el parágrafo 5° del artículo 35 y el parágrafo 3° del artículo 39 de la Ley 1908 de 2018, así como las disposiciones de dicha ley que sean contrarias a esta.

Artículo 22. ***Vigencia.*** Esta ley rige a partir de su promulgación y estará vigente por diez años.

Parágrafo 1°. Dentro de los tres (3) meses siguientes a la promulgación de esta ley, el Senado

de la República, de conformidad con el artículo 195 de la Ley 5ª de 1992 en concordancia con la última frase del artículo 158 de la Constitución Política, publicará en un solo texto actualizado y depurado las disposiciones vigentes de la Ley 418 de 1997, indicando cuáles fueron prorrogadas, modificadas, subrogadas, adicionadas o derogadas.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional, por conducto del Ministerio de Justicia y del Derecho, realizará el seguimiento a la implementación de la presente ley y presentará anualmente al Congreso de la República un informe público sobre sus avances, resultados y dificultades. El Gobierno nacional definirá los indicadores, metodologías y mecanismos de articulación institucional necesarios para el cumplimiento de este artículo.

De los Honorables Ministros,

RODRIGO LARA RESTREPO
MINISTRO DEL INTERIOR

IVAN ALFONSO CANCINO
MINISTRO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY NÚMERO 433 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se modifica, adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997, sus prórrogas y se establece la política estatal para garantizar el orden público y lograr una intervención territorial integral.

I. OBJETO DEL PROYECTO

La presente iniciativa legislativa tiene como propósito fundamental transitar de una política de paz de gobierno a una auténtica política de Estado para la garantía del orden público, estableciendo un marco jurídico y operativo para el sometimiento voluntario a la Constitución y a la ley de los actores armados ilegales o terroristas en Colombia. El proyecto busca cerrar ciclos de violencia prolongada mediante el desmantelamiento efectivo de estructuras criminales, bajo principios de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, priorizando siempre los derechos de las víctimas.

Su propósito es facilitar el sometimiento colectivo e individual voluntario de integrantes de actores armados ilegales o terroristas mediante actos preparatorios de carácter operativo y técnico, no mediante concesiones políticas ni redefiniciones del orden constitucional, de modo que puedan acceder a una oferta unilateral del Estado plenamente compatible con la Constitución, el Estado Social de Derecho y las obligaciones internacionales del país en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

El objetivo central es facilitar la desmovilización del mayor número posible de personas, sin sacrificar los principios de justicia, pero ofreciéndoles alternativas jurídicas, económicas y sociales reales que hagan viable su tránsito a la legalidad, para facilitar la recuperación y transformación de los territorios. Una estrategia de paz basada en el sometimiento voluntario, que trascienda ideologías y con vocación de política de Estado.

II. ANTECEDENTES Y CONTEXTO

1. La transformación de las amenazas de orden público en Colombia

Colombia llega a 2026 con una amenaza al orden público distinta de aquella que dio origen a buena parte de sus instrumentos de paz, en particular la Ley 418 de 1997. Aunque persisten actores que invocan como excusa de su actuación discursos políticos, el rasgo dominante del escenario actual es la expansión de estructuras armadas que derivan su poder del control de economías ilícitas, de la administración violenta de territorios y de la capacidad de imponer reglas de facto sobre comunidades donde la presencia estatal ha sido insuficiente, intermitente o fragmentada.

Esta transformación tiene consecuencias directas para el diseño de la política pública. Frente a organizaciones cuya finalidad principal es preservar rentas criminales, la negociación puede producir incentivos equivocados como reconocimiento, tiempo, reducir presión institucional y permitir la expansión territorial sin garantizar desarme, reparación ni sometimiento efectivo a la Constitución y a la ley.

La finalidad de esta iniciativa es precisamente adecuar la Ley 418 de 1997 a esa nueva realidad. El proyecto no desconoce las experiencias previas de paz, pero parte de que las amenazas contemporáneas requieren un marco distinto que combine acción legítima del Estado, sometimiento a la justicia ordinaria, beneficios condicionados, entrega de bienes, verdad, reparación, desmantelamiento de economías criminales e intervención territorial integral para evitar la reconfiguración de nuevos actores armados ilegales o terroristas.

A partir del reconocimiento de esa nueva realidad, el sometimiento a la Constitución y a la ley para actores armados ilegales o terroristas en Colombia promueve la construcción de una política de Estado que articule paz, orden público, seguridad, justicia y desarrollo territorial y que pueda servir como herramienta estratégica para el Gobierno nacional y su Plan Nacional de Desarrollo 2026-2030.

2. El ciclo normativo de la Ley 418 de 1997

La Ley 418 de 1997 ha sido, durante casi tres décadas, el principal soporte jurídico de los instrumentos con que el Estado colombiano ha enfrentado la violencia organizada. Después de su primera vigencia, la ley fue prorrogada y modificada sucesivamente por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014, 1941 de 2018 y 2272 de 2022. Esta arquitectura ha servido a gobiernos de orientaciones políticas diversas y ha soportado tanto procesos de negociación política como estrategias de desarticulación de

estructuras criminales, adaptándose a las distintas dinámicas y transformaciones que ha vivido el país en materia de orden público.

El ciclo normativo de la Ley 418 reproduce con precisión la secuencia de mutaciones que han tenido las principales amenazas al orden público en Colombia:

1. La ley original de 1997 respondió a la expansión territorial simultánea de guerrillas y autodefensas. La ley le dio al Estado instrumentos de negociación con estos actores.

2. La Ley 548 de 1999 se ajustó a las exigencias de un proceso de negociación con las guerrillas en donde se acordó utilizar mecanismos como la zona de distensión.

3. La Ley 782 de 2002 registró un cambio de fondo en la naturaleza de los actores, organizaciones armadas cuya caracterización política no era posible, y suprimió el reconocimiento político como requisito para negociar.

4. Las Leyes 1106 de 2006 y 1421 de 2010 acompañaron una fase de debilitamiento militar de las guerrillas sin cerrar la puerta a salidas negociadas.

5. La Ley 1738 de 2014 sostuvo jurídicamente el proceso de La Habana.

6. La Ley 1941 de 2018 reaccionó a un escenario en el que la desmovilización de las FARC-EP había liberado territorios y economías ilícitas que otras estructuras ocuparon con rapidez.

7. La Ley 2272 de 2022 reconoció la multiplicidad de actores resultante de esa recomposición y diversificó las rutas de tratamiento.

Desde sus primeras decisiones sobre la Ley 418 de 1997, la Corte Constitucional reconoció un margen amplio de configuración política al Congreso y de conducción al Presidente de la República para buscar soluciones negociadas a la violencia, pero sometido siempre a la Constitución. En la sentencia C-047 de 2001 sostuvo que "*el Legislador goza de amplio margen de configuración política*" para escoger mecanismos dirigidos a solucionar el conflicto armado, pero inmediatamente precisó que "*la búsqueda de la paz no faculta a los órganos políticos a tomar decisiones que contradigan normas constitucionales*".

La Sentencia C-048 de 2001 complementó esta regla al caracterizar la Constitución de 1991 como una "*Constitución para la paz*" y reconocer a la paz simultáneamente como valor, principio y derecho, de modo que el Presidente, como responsable constitucional de conservar y restablecer el orden público, puede acudir tanto a instrumentos coercitivos como a mecanismos de solución pacífica. La misma providencia aclaró que esta competencia presidencial no desplaza al Congreso, pues el manejo del orden público "*no es incompatible con la actividad legislativa del Congreso*". Así, desde el comienzo, la Ley 418 fue entendida como un marco legal ordinario que habilita una considerable discrecionalidad política para buscar la paz, pero no como una excepción al Estado de derecho ni como una fuente de poderes presidenciales autónomos frente a la Constitución y la ley.

Un segundo estándar se refiere al carácter instrumental, excepcional y temporal de las medidas que facilitan los procesos de paz. La Sentencia C-048 de 2001 avaló las zonas de ubicación y la suspensión de órdenes de captura, pero definió esta última como una medida que "*no exime de responsabilidad penal*" y que opera excepcional y temporalmente para hacer posibles los diálogos. Esta concepción fue aplicada nuevamente por la Sentencia C-518 de 2017, al declarar constitucional la prolongación de determinadas suspensiones de órdenes de captura durante el tránsito de las extintas FARC-EP a la legalidad, entendiendo que constituían mecanismos vinculados a la dejación de armas y la aplicación de la justicia. La Corte explicó entonces que la suspensión constituía una garantía "*que permite el inicio de una vida segura, digna y productiva en el marco de la legalidad. En esa medida facilita el tránsito a la legalidad y permite la reincorporación a la vida civil*". Finalmente, la C-542 de 2023 precisó que, aunque con las sucesivas reformas de la Ley 418 cambiaron los posibles destinatarios de la suspensión, "*su naturaleza no ha cambiado*" por lo que seguía siendo un mecanismo operativo y transitorio y no, por sí mismo, un tratamiento penal especial. En consecuencia, las herramientas de facilitación previstas por la Ley 418 pueden restringir temporalmente la actuación coercitiva estatal para permitir salidas negociadas a la violencia, pero no extinguen responsabilidades ni pueden convertirse por esa sola vía en mecanismos de impunidad.

La Sentencia C-525 de 2023 profundizó significativamente esos límites al extenderse la Ley 418 de 1997 a estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto. La Corte consideró constitucional que el Presidente adelante acercamientos y conversaciones con esas estructuras porque la búsqueda de la paz "*no se restringe a finalizar el conflicto armado*" y puede comprender esfuerzos dirigidos a terminar otras formas graves de violencia. Sin embargo, fijó una frontera estricta entre conversar para propiciar el sometimiento y definir sus consecuencias jurídicas, dado que los tratamientos penales y los términos de sometimiento están sometidos a reserva de ley.

Un cuarto grupo de decisiones demuestra que los instrumentos de la Ley 418 de 1997 deben respetar simultáneamente los límites constitucionales a los beneficios penales y el deber reforzado de protección de las víctimas. Desde la perspectiva de las víctimas, la C-047 de 2001 sostuvo que las ayudas humanitarias desarrollan el principio de solidaridad y condicionó el plazo para reclamarlas para que no corriera mientras una situación de fuerza mayor o caso fortuito impidiera presentar la solicitud. Más adelante, la C-914 de 2010 consideró discriminatorio excluir a las víctimas de desaparición forzada del sistema de protección de la Ley 418 y ordenó entender que ellas y sus familias también son destinatarias de sus

instrumentos, incluso con efectos retroactivos, porque esa exclusión generaba un "déficit de protección" constitucionalmente inadmisible. La jurisprudencia, por tanto, combina dos reglas complementarias entre los beneficios concedidos a quienes abandonan las armas tienen fronteras constitucionales estrictas y, paralelamente, la aplicación de la ley debe interpretarse de forma que evite exclusiones injustificadas o disminuciones de la protección debida a las víctimas.

Finalmente, la jurisprudencia más reciente ha reforzado que la conducción política de los procesos amparados por la Ley 418 no permite al Ejecutivo alterar por acuerdo el ordenamiento jurídico ni sustraer sin justificación la actividad estatal del escrutinio público. En la Sentencia C-416 de 2024, al estudiar la reserva de información relacionada con el Gabinete de Paz, la Corte condicionó la norma para precisar que la información sobre conversaciones y negociaciones solo puede reservarse conforme a la Constitución y al régimen estatutario, y que su denegación debe estar "*suficientemente motivada y demostrada su necesidad*". A su vez, la Sentencia C-036 de 2025 descartó que los contenidos humanitarios pactados en acuerdos o protocolos puedan, por la sola voluntad de las partes, convertirse automáticamente en normas de derecho internacional humanitario o ingresar al ordenamiento con fuerza normativa superior; esos contenidos *"no constituyen en sí mismas normas de DIH"*, aunque puedan contribuir a materializarlo. Por ello, cuando un acuerdo requiera desarrollo normativo, este debe realizarse mediante los instrumentos y procedimientos constitucionalmente previstos y respetando las competencias del Congreso y de las demás ramas del poder público.

Vista en conjunto, los antecedentes jurisprudenciales de la Corte Constitucional entre 1998 a 2025, aplicables a la ley 418 de 1997, permite formular una regla general para la aplicación según la cual el Gobierno dispone de un margen político considerable para explorar soluciones pacíficas, dialogar y adoptar medidas operativas indispensables para hacer viables los procesos que pongan fin a la violencia, pero ese margen se vuelve progresivamente más estrecho cuando se pretende modificar situaciones jurídicas, afectar decisiones judiciales, conceder tratamientos penales, limitar derechos de las víctimas, crear efectos normativos o restringir el control democrático sobre las actuaciones estatales.

Este proyecto de ley, siguiendo esta jurisprudencia constitucional, establece los términos de la oferta unilateral del Estado para que los actores armados ilegales o terroristas manifiesten su voluntad de someterse a la Constitución y a la ley, y habilita un tratamiento penal diferenciado para quienes cumplan las condiciones dirigidas a desmantelar las estructuras criminales a las que pertenecen, así como las economías ilícitas que las mantienen operando.

3. El balance de la aplicación de la Ley 2272 de 2022 conocida como la Ley de Paz Total

Bajo el amparo de la Ley 2272 de 2022, el Gobierno Petro abrió procesos de diálogo con organizaciones armadas y estructuras de criminalidad organizada en distintos territorios del país. Aunque varios de estos procesos enfrentaron suspensiones, rupturas, divisiones internas y resultados limitados, también produjeron algunos avances verificables en desescalamiento de la violencia, en ciertos proyectos de transformación territorial y en tránsito parcial a la legalidad, lo que permite extraer lecciones útiles para una regulación más precisa de los términos en los que debe plantearse una oferta de sometimiento a la Constitución y a la ley de los actores armados ilegales o terroristas que operan en el país.

La aplicación de la Ley 2272 de 2022 permitió constatar, en la práctica, los límites de utilizar un esquema amplio de conversaciones y mesas simultáneas frente a actores de naturaleza, intereses y capacidades muy distintas. La experiencia mostró que la apertura de espacios de diálogo generó resultados frágiles por no estar respaldados por reglas legales claras, presión institucional sostenida, verificación efectiva y una ruta judicial cierta para quienes manifiestan voluntad de tránsito a la legalidad.

En algunos escenarios se registraron ceses de hostilidades, treguas locales, iniciativas comunitarias, proyectos territoriales o manifestaciones parciales de voluntad de desarme, sin que ello generara desmantelamientos verificables de las estructuras armadas ni una reducción sostenible de su capacidad de control territorial, económico o coercitivo. Por el contrario, varios procesos terminaron marcados por suspensiones, rupturas, divisiones internas, incumplimientos, expansión territorial de los grupos y ausencia de consecuencias jurídicas claras para el desmantelamiento.

El principal aprendizaje de ese período consiste, por tanto, en reconocer sus insuficiencias frente a organizaciones cuya racionalidad es criminal y económica. Cuando el Estado conversa sin una oferta legal predeterminada, sin condiciones estrictas de sometimiento, sin continuidad de la acción legítima de la Fuerza Pública y sin control judicial sobre los efectos jurídicos del proceso, corre el riesgo de otorgar tiempo, visibilidad y margen de reorganización a estructuras que administran rentas ilícitas y ejercen gobernanza criminal sobre la población.

Según el estudio realizado por la Fundación Ideas para la Paz de agosto deł 2026, titulado "El costo de negociar mal: 29.000 integrantes de grupos armados entre disputas y gobernanzas criminales", elaborado con base en cifras del Ministerio de Defensa Nacional, los grupos armados pasaron de 15.120 integrantes en diciembre de 2022 a cerca de 28.802 en julio de 2026, un incremento del 90 por ciento. El Clan del Golfo se consolidó como la estructura más numerosa, con 10.268 integrantes y un crecimiento del 152 por ciento; el ELN alcanzó 7.123 integrantes; el Estado Mayor Central bajo el mando de alias Iván Mordisco creció 109 por ciento hasta 4.480 integrantes; y la Coordinadora Nacional Ejército Bolivariano creció 108 por ciento hasta

2.359. Así mismo, se evidenció el crecimiento de ataques a infraestructura y a civiles, así como contra la fuerza pública durante el período comprendido entre mayo del 2016 a mayo del 2026.

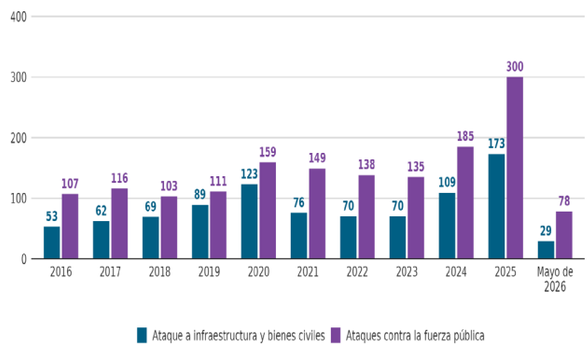
TABLA 1. INTEGRANTES DE LOS GRUPOS ARMADOS ORGANIZADOS EN 2022 Y 2026

GAO	Diciembre de 2022	Julio de 2026	Diferencia porcentual
Clan del Golfo o Ejército Gaitanista de Colombia	4.061	10.268	152%
ELN	5.851	7.123	22%
EMC – Disidencias al mando de Iván Mordisco	3.576	4.480	109%
EMBF – Disidencias al mando de Calarcá		3.001	
CNEB	1.415	2.359	108%
Segunda Marquetalia		584	
ACSN	No aplica*	737	No aplica
Comuneros del Sur	No aplica**	250	
TOTAL	15.120***	28.802	90%

* No eran GAO en 2022 ** Eran parte del ELN en 2022 *** Cuenta a Caparros y Pelusos

Fuente: Elaboración propia con base en conteo oficial de la fuerza pública.

GRÁFICA 1. ACCIONES DE LOS GRUPOS ARMADOS (2016-MAYO DE 2026)



Ninguno de los procesos abiertos, con el ELN, las disidencias de las FARC-EP o del ELN, las estructuras urbanas de Buenaventura, Quibdó y el Valle de Aburrá, el Ejército Gaitanista de Colombia o las Autodefensas de la Sierra avanzó hacia el desarme total de las estructuras, y, según información diversa varios de esos grupos ampliaron su control territorial durante las negociaciones, particularmente en Norte de Santander, Cauca, Valle del Cauca, Chocó y Nariño (FIP, 2026).

Lo decisivo, para efectos de esta iniciativa legislativa, no es la magnitud del resultado sino su explicación. La Fundación Ideas para la Paz[1] concluyó que el fracaso no se explica únicamente por los tiempos políticos, el interés criminal de los grupos o por estrategias de seguridad fallidas, sino por un diseño institucional y jurídico deficiente que, desde el inicio, destinó a cada mesa a atravesar crisis recurrentes y situó al Gobierno en el lado débil de la negociación. Otros analistas han explicado algunas deficiencias en la definición de objetivos, en el reconocimiento de la naturaleza de los actores armados, en la construcción de marcos jurídicos adecuados y en la articulación entre negociación y seguridad. De acuerdo con estos análisis, se ha concluido que, si bien algunos procesos territoriales mostraron avances -reflejados en treguas urbanas con reducciones puntuales de homicidios, experiencias de desescalamiento regional como en Nariño y la priorización de proyectos de desarrollo local-, la política derivó en diálogos fragmentados y resultados limitados, sin transformaciones significativas en la dinámica del orden público.

Se ha documentado, además, que los ceses al fuego pactados sin avances concretos en las mesas resultaron contraproducentes, en la medida en que restringieron la actuación de la Fuerza Pública y fueron aprovechados por los grupos para aumentar la gobernanza criminal y la coerción sobre la población civil. En esta misma línea, la evidencia empírica confirma un patrón de sustitución estratégica de la violencia por parte de los grupos armados según el cual mientras que las formas de violencia más visibles y políticamente notorias (como homicidios, masacres y ataques terroristas) no mostraron reducciones significativas ni cambios estadísticos, los delitos menos visibles si aumentaron drásticamente durante el cese al fuego decretado en 2023. Específicamente, en los municipios con presencia de los grupos cobijados por la medida, la extorsión se incrementó en un 337%, el reclutamiento forzado de menores en un 168% y las amenazas en un 70%, lo que se tradujo en un aumento general del 32% en los indicadores de gobernanza criminal (Mejía et al., 2026). Asimismo, las acciones militares ofensivas disminuyeron marcadamente -evidenciado en una caída del 73% en los combates del Estado y del 46% en los combatientes abatidos-, sin que esto viniera acompañado de protocolos claros de verificación ni de un incremento en la detección de la coerción oculta ejercida sobre las comunidades (Mejía et al., 2026).

La experiencia también puso de presente que las transformaciones territoriales no pueden depender del avance de las conversaciones ni quedar condicionadas a la voluntad de los actores armados. La presencia institucional, la sustitución de economías ilícitas, la protección de las comunidades y la recuperación del control legítimo del Estado son deberes públicos autónomos, no concesiones derivadas de un proceso de diálogo. Subordinar la intervención territorial a la dinámica de los diálogos puede debilitar la autoridad estatal y convertir a las comunidades en rehenes de la continuidad o ruptura de las conversaciones.

Esa constatación fue reforzada por la Sentencia C-525 de 2023 pues la Corte Constitucional admitió que el Gobierno puede adelantar acercamientos con estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto cuando ello busque propiciar su sometimiento o tránsito a la legalidad. Pero, al mismo tiempo, señaló que los términos del sometimiento, las condiciones de acceso, los beneficios, las consecuencias jurídicas, las medidas que afecten la libertad personal y los mecanismos de ubicación temporal no pueden quedar entregados a la discrecionalidad del Gobierno ni a acuerdos políticos o administrativos, sino que requieren definición legal precisa y control judicial efectivo, como lo hace este proyecto de ley.

De allí se desprende la tesis central de la presente iniciativa y es que la experiencia de la llamada Paz

1 Arias, G., Flórez, J., Tobo, P., Revollo, R. B., & Llorente, M. V. (2026). El costo de negociar mal: 29.000 integrantes de grupos armados entre disputas y gobernanzas criminales. Fundación Ideas para la Paz (FIP).

Total permitió identificar que ese no es el camino para enfrentar a estructuras armadas cuya amenaza principal proviene del control de economías ilícitas y territorios. La respuesta no debe consistir en multiplicar negociaciones, reconocer estatus ni mantener diálogos indefinidos, sino en ofrecer un marco legal unilateral de sometimiento a la Constitución y a la ley, con condiciones previamente fijadas por la ley, beneficios condicionados, acción estatal sostenida, reparación efectiva de las víctimas, entrega de bienes, judicialización ordinaria e Intervención Territorial Integral (ITI).

En consecuencia, el presente proyecto no prolonga el modelo anterior, sino que extrae de sus límites una regla de diseño institucional según la cual el Estado puede abrir canales operativos para facilitar desarmes, entregas, actos humanitarios y tránsito a la legalidad, pero no debe negociar las condiciones jurídicas del sometimiento a la Constitución y a la ley ni suspender su deber de ejercer autoridad, investigar, judicializar, proteger a las comunidades y recuperar los territorios. El sometimiento a la Constitución y a la ley, se concibe así, como una oferta unilateral del Estado, una alternativa distinta en la medida en que se trata de una oferta estatal, legalmente predeterminada, judicialmente controlada y orientada al desmantelamiento real de las estructuras armadas y de las economías criminales que las sostienen.

De ese diagnóstico se desprenden cuatro lecciones que este proyecto incorpora en su diseño:

1. El marco jurídico para el tratamiento judicial de los integrantes de actores armados ilegales o terroristas que se sometan a la Constitución y a la ley requiere de un marco legal. Los términos del sometimiento deben estar predeterminados en la ley, de modo que el Estado no negocie las reglas sino que las ofrezca.

2. El instrumento de la negociación política, concebido para actores con proyecto político, produce efectos perversos cuando se aplica a estructuras cuya lógica es la administración de rentas ilícitas pues reconoce estatus, otorga tiempo y no genera incentivo alguno para el desarme.

3. Ninguna oferta de sometimiento puede implicar el repliegue de la acción legítima del Estado, porque la presión institucional sostenida es la condición misma de eficacia de la oferta.

4. Las transformaciones territoriales son fundamentales para las garantías de no repetición, pero estas no pueden estar supeditadas a las mesas y espacios de diálogo. La intervención territorial le corresponde al Estado con aliados del sector privado.

4. La necesidad y la oportunidad de la iniciativa

La vigencia de las disposiciones prorrogadas por el artículo 19 de la Ley 2272 de 2022 expira el 4 de noviembre de 2026. La ausencia de acción legislativa privaría al Estado colombiano de herramientas que ha empleado de manera ininterrumpida desde 1997.

Ante la transformación de las dinámicas de violencia organizada, el Gobierno nacional considera que los actores armados ilegales o terroristas destinatarios de esta iniciativa orientan actualmente su actuación a la obtención de beneficios económicos, al control de rentas ilícitas y al dominio de los territorios en los que estas se producen o circulan, lo que explica de manera principal su permanencia, expansión y ejercicio de violencia contra la población. En esa medida, surge la necesidad de presentar una propuesta normativa que brinde las bases para que el Estado colombiano, en sus diferentes niveles, actúe frente a las organizaciones destinatarias de esta ley bajo la premisa de que su amenaza principal al orden público no deriva de una finalidad política susceptible de reconocimiento constitucional, sino del control armado de economías ilícitas, rentas criminales y territorios con débil presencia institucional.

En consecuencia, el tratamiento previsto no anticipa la calificación jurídica de las conductas cometidas por los integrantes de los actores armados ilegales o terroristas, sino que responde a la decisión de formular una oferta de sometimiento a la Constitución y a la ley para organizaciones cuya actuación concreta se encuentra esencialmente vinculada con economías criminales y con el control violento de territorios y poblaciones. Por ello, el fundamento de la intervención estatal es el restablecimiento del orden público y el desmantelamiento de esas capacidades económicas y criminales.

A esa urgencia normativa se suma una deuda humanitaria que ninguna política de orden público puede seguir aplazando. Según la actualización del Universo de personas dadas por desaparecidas publicada por la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD) con corte a marzo de 2026, en Colombia hay 136.010 personas dadas por desaparecidas en razón y en el marco del conflicto armado ocurridas antes del 1 de diciembre de 2016, frente a los 99.235 registros que se tenían en 2021. El aumento no refleja nuevos hechos, sino la depuración e integración de fuentes que durante años permanecieron dispersas, es decir, la magnitud real de un fenómeno que apenas ahora el Estado logra dimensionar. Detrás de cada registro hay una familia que continúa buscando. Por eso, la información sobre el paradero de las personas dadas por desaparecidas no puede ser un efecto colateral del sometimiento, sino uno de sus incentivos centrales: quien la aporte de manera verificable accederá a las consecuencias jurídicas más favorables previstas en esta ley, y quien la oculte no podrá conservarlas.

Para ello, se necesita un marco jurídico que, desde su concepción, garantice las herramientas necesarias para recuperar la legitimidad del Estado, ejercer control territorial, proteger a las comunidades y prevenir la reconfiguración armada. Al mismo tiempo, es indispensable una estrategia de desarrollo territorial que cierre las brechas con la Colombia que progresa y corrija los vacíos estructurales que históricamente han alimentado la violencia.

Esta propuesta normativa se estructuró a partir de un estudio detallado de las principales experiencias previas de sometimiento, desarme, desmovilización, reintegración, sometimiento a la justicia y justicia transicional, tanto en Colombia como en otros países. También se tuvo en cuenta el marco normativo, jurisprudencial, institucional, territorial y de seguridad vigente, así como las capacidades, vacíos y limitaciones del Estado en los territorios más afectados por la violencia.

Se trata en definitiva de restablecer el imperio de la ley en vastos territorios hoy abandonados por el Estado y tomados por la ilegalidad, de recuperar la legitimidad para crear en ellos las condiciones necesarias para impulsar el progreso intelectual y material de sus habitantes con base en su talento y su trabajo.

III. JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA

El proyecto de ley se fundamenta en una comprensión integral de las amenazas actuales al orden público y, por ello, articula dimensiones jurídicas, territoriales, de seguridad, geopolíticas e institucionales. En el **plano normativo**, la iniciativa presenta una reforma de la Ley 418 de 1997 orientada a establecer las bases legales del sometimiento a la Constitución y a la ley y a delimitar las condiciones bajo las cuales los actores armados ilegales o terroristas pueden transitar a la legalidad. Esta definición normativa es indispensable para evitar que el tratamiento de estas estructuras dependa de negociaciones políticas, decisiones discrecionales o arreglos administrativos sin control legal y judicial suficiente.

Desde la **perspectiva territorial**, el proyecto parte de que el poder de los actores armados ilegales o terroristas no se explica únicamente por su capacidad militar, sino por su inserción en economías ilícitas, corredores estratégicos y formas de control social sobre comunidades con presencia estatal insuficiente. Por esa razón, el sometimiento no puede limitarse a la dejación de armas o a la comparecencia judicial de sus integrantes. Debe estar acompañado de Intervenciones Territoriales Integrales (ITIs) orientadas a sustituir economías criminales, fortalecer la presencia institucional, promover alternativas productivas lícitas y evitar que los espacios dejados por una estructura sean ocupados por otra.

La **dimensión de seguridad** cumple una función esencial en el diseño de este proyecto pues el sometimiento voluntario a la Constitución y a la ley no supone repliegue de la Fuerza Pública ni suspensión de las obligaciones estatales de prevenir, investigar y judicializar las conductas que amenacen el orden público. Por el contrario, la presión institucional sostenida es condición de eficacia de la oferta estatal pues solo una acción legítima, continua y proporcional del Estado permite que el sometimiento sea una alternativa real frente a la continuidad de la actividad criminal.

Ello exige el despliegue de Intervenciones Territoriales Integrales (ITIs) orientadas a recuperar de manera efectiva la presencia del Estado en los territorios afectados por actores armados ilegales y economías criminales. Estas intervenciones se conciben como un componente indispensable de la política de sometimiento a la Constitución y a la ley pues su finalidad es transformar las condiciones territoriales que permiten la reproducción de la violencia, sustituir economías ilícitas por alternativas lícitas y sostenibles, fortalecer la seguridad, proteger a las comunidades y evitar que los espacios dejados por una estructura sean ocupados por otra.

Para ello, las Intervenciones Territoriales Integrales deberán partir de un diagnóstico territorial preciso que permita identificar la presencia de economías ilícitas, las redes criminales que las sostienen, la organización espacial del control armado, los corredores estratégicos, las formas de coerción social y los factores que explican la persistencia de los actores armados ilegales o terroristas. Este diagnóstico permitirá diferenciar los contextos de violencia asociados a proyectos políticos de aquellos dominados por rentas criminales, y orientar las decisiones de priorización, inversión pública, seguridad, justicia y desarrollo de acuerdo con las características concretas de cada territorio.

La intervención estatal deberá combinar acciones de seguridad, justicia, desarrollo económico, infraestructura, empleo formal, emprendimiento, sustitución de economías ilícitas y fortalecimiento institucional permanente. En esa medida, se trata de construir condiciones sostenibles de legalidad mediante obras, servicios públicos, presencia de autoridades, acceso a derechos, protección de las víctimas y articulación con las políticas públicas nacionales y territoriales. La participación del sector privado, de las comunidades, de las autoridades departamentales y municipales y de la cooperación internacional podrá complementar esta estrategia, siempre bajo la dirección y responsabilidad principal del Estado.

La sostenibilidad de estas intervenciones dependerá de su continuidad institucional y de su integración con los instrumentos ordinarios de planeación y presupuesto. Por ello, deberán articularse con el Plan Nacional de Desarrollo 2026-2030, los planes territoriales, las políticas de seguridad, la sustitución de economías ilícitas, la reforma rural, la infraestructura estratégica y los programas de atención a víctimas. Solo una presencia estatal permanente, coordinada y financiada adecuadamente permitirá reducir la violencia, prevenir desplazamientos forzados, proteger a las comunidades y cerrar los espacios de reconfiguración criminal.

El proyecto de ley también reconoce que las **economías criminales** y las estructuras armadas ilegales tienen una dimensión transnacional. Por ello, la política de sometimiento y desmantelamiento debe articularse con la política exterior, la cooperación

internacional y la coordinación con países vecinos, especialmente en asuntos relacionados con narcotráfico, minería criminal, lavado de activos, tráfico de armas, trata de personas, corredores fronterizos y redes financieras ilícitas. Esta dimensión geopolítica no sustituye la responsabilidad interna del Estado, pero sí permite enfrentar de manera más eficaz fenómenos criminales que exceden las fronteras nacionales.

Finalmente, la propuesta exige una **gobernanza institucional** clara, coordinada y permanente pues la implementación del sometimiento a la Constitución y a la ley requiere la articulación del Ministerio de Justicia y del Derecho, la Fiscalía General de la Nación, la Judicatura, la Fuerza Pública, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, las entidades territoriales y las demás autoridades competentes. Esa coordinación debe realizarse dentro del marco de las competencias constitucionales de cada entidad, con respeto por la independencia judicial y la autonomía de la Fiscalía, y con respaldo en instrumentos de planeación y financiación que garanticen continuidad, seguimiento e impacto real en los territorios.

De este modo, el proyecto integra el marco jurídico del sometimiento con una estrategia de recuperación territorial basada en oferta institucional, seguridad, justicia, inversión pública y presencia permanente del Estado.

IV. JUSTIFICACIÓN DEL ARTICULADO

La estructura del articulado responde directamente al diagnóstico presentado. Primero redefine el objeto de la Ley 418 como una política estatal de orden público; luego delimita los actores destinatarios y las facultades gubernamentales; posteriormente establece las condiciones administrativas, judiciales, territoriales y presupuestales del sometimiento; y finalmente regula las consecuencias penales, sociales y reparadoras asociadas al tránsito a la legalidad. Esta secuencia asegura que cada instrumento normativo sea justificado como se realiza a continuación.

Artículo 1°. ***Objeto***

El primer artículo del proyecto, además de fijar el objeto de la ley, inscribe la reforma en la trayectoria histórica y normativa de la Ley 418 de 1997, descrita en el apartado II de esta exposición de motivos, y establece los límites dentro de los cuales se ejercerán las funciones que confiere. La modificación más significativa que introduce este artículo consiste en definir el objeto de la ley como la política estatal para garantizar el orden público.

El hecho de que la iniciativa se ancle en el deber presidencial de conservación y restablecimiento del orden público, con las implicaciones políticas que ello comporta, permite que la iniciativa se desmarque de una discusión que ha atravesado y complejizado los instrumentos anteriores relativa a si los beneficiarios de estos instrumentos deben tener algún grado de reconocimiento político. La Ley 782 de 2002 dio el primer paso en esa dirección al suprimir la exigencia de reconocimiento político del grupo como condición para adelantar procesos de desmovilización, habilitando así el proceso con las autodefensas. El presente proyecto sigue esa misma senda y abre las puertas para que las estructuras a las que se dirige la oferta de sometimiento no tengan que ser reconocidas como interlocutores políticos ni titulares de causa alguna, sino simplemente como actores que amenazan el orden público, siendo precisamente esa condición la que activa el deber estatal de intervenir.

El inciso segundo subordina el ejercicio de las facultades a la Constitución y la ley, a los derechos de las víctimas, a la independencia judicial y a la autonomía de la Fiscalía General de la Nación, elementos que la Corte identificó como límites infranqueables de la actuación gubernamental en esta materia.

Este artículo está alineado con la doctrina de la reserva legal, en el sentido de que ninguna disposición de la ley podrá interpretarse como autorización para sustituir las competencias del Congreso de la República, extinguir responsabilidades penales sin habilitación legal expresa o impedir la actuación de las autoridades judiciales.

Artículo 2°. ***Política estatal para garantizar el orden público***

Este artículo determina el fundamento de la política de orden público y delimita los instrumentos con que el Estado cuenta para cumplirla. Se ancla en el numeral 4 del artículo 189 de la Constitución, que impone al Presidente conservar y restablecer el orden público en todo el territorio, y en el papel de gobernadores y alcaldes como agentes del jefe de gobierno para su mantenimiento (arts. 303 y 315-2). Al mismo tiempo, desarrolla los artículos 2°, 22 y 95, al reconocer que la política persigue la convivencia pacífica, la paz y la vigencia de los derechos.

La jurisprudencia constitucional ha reconocido que, para el mantenimiento y conservación del orden público, el Presidente puede adoptar medidas que oscilan entre soluciones pacíficas de conflictos y acciones coercitivas; ambas son constitucionalmente legítimas y no se excluyen (Sentencia C-048 de 2001). Por ello, el artículo prevé el empleo articulado, complementario y proporcionado de instrumentos de coerción y persecución, junto con el ofrecimiento unilateral de condiciones para el sometimiento a la Constitución y a la ley, sin que los actos preparatorios para el sometimiento suspendan, disminuyan ni sustituyan las facultades y deberes de las autoridades, salvo las medidas temporales, expresas y sujetas a control que se adopten conforme a la Constitución y la ley.

Esta regla responde a la lección dejada por la aplicación de la Ley 2272 de 2022 y es que la apertura de espacios de conversación no puede operar como una suspensión de facto de la presión institucional, pues ello incentiva la expansión territorial y el fortalecimiento de las organizaciones mientras conversan. La coerción no es el fracaso de la oferta de sometimiento; es su condición de

posibilidad. Solo si la alternativa a aceptarla es una acción estatal sostenida y creciente la oferta resulta atractiva y, por tanto, eficaz.

Artículo 3°. ***Actores armados ilegales o terroristas***

El inciso primero define a los actores armados ilegales o terroristas sin atender al tamaño de la organización, a su capacidad militar u operativa ni a su grado de incidencia frente a la Fuerza Pública. Los elementos estructurales de esta clasificación es el cumplimiento de funciones en una o más economías criminales y la violencia y sometimiento a la población civil y a la ciudadanía, de los que se derivan la aptitud lesiva que justifica la intervención del Estado. Ello responde a la transformación descrita en los antecedentes pues las estructuras que hoy afectan con mayor intensidad la vida de las comunidades no son necesariamente las de mayor envergadura militar, sino las que administran economías criminales y someten a la población de los territorios donde operan.

Si bien esta es una descripción general debe entenderse que comprende al menos dos categorías descritas en el parágrafo 1°. La primera -grupo armado organizado- reproduce el criterio del artículo 1.1 del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra y coincide con la definición vigente en el artículo 2° de la Ley 1908 de 2018. La segunda -estructura de crimen organizado que amenaza el orden público- recoge los elementos de la Convención de Palermo y añade dos rasgos que acotan su alcance: el sometimiento violento de la población civil y el cumplimiento de funciones en economías criminales. La opción por categorías con contenido normativo fortalece la seguridad y garantiza que la verificación de si una organización encaja en una u otra no sea una decisión arbitraria de quien la califica.

Por último, el parágrafo 2° dispone que esta definición tiene efecto solo en relación con la aplicación de beneficios previstos en la ley sin perjuicio de las definiciones relevantes para efectos operacionales. Con esta disposición se busca reconocer las normas que regulan el uso de la fuerza letal por parte de la fuerza pública. También se le da al Consejo de Seguridad Nacional, regulado en el Decreto número 741 de 2021, la función de asesorar al Presidente de la República en la calificación de los grupos, a partir de criterios objetivos y verificables.

Su configuración atiende lo decidido en la Sentencia C-069 de 2020, que declaró inexequible la norma que hacía de esa calificación un requisito para que el Gobierno pudiera adelantar diálogos. La Corte sostuvo que los subalternos del Presidente "pueden y deben aconsejar al Presidente, y proveerle todos los elementos de juicio necesarios para tomar una decisión", pero que "en últimas, la decisión respecto del inicio de diálogos de paz con una organización al margen de la ley le corresponde única y exclusivamente al presidente como jefe de Estado y de gobierno". La disposición no convierte la calificación en un requisito, ni la impone como una condición, sino que se limita a disponer su entrega al Presidente, a quien corresponde la decisión.

Finalmente, la calificación no prejuzga la responsabilidad penal individual de los integrantes sino que se refiere a la organización y no a las personas, cuya responsabilidad continúa sometida a la investigación de la Fiscalía General de la Nación y a la decisión de los jueces competentes.

Artículo 4°. ***Intervención Territorial Integral (ITI)***

El desmantelamiento de una estructura criminal no garantiza por sí mismo la consolidación de la legalidad en los territorios donde ejercía control. La experiencia colombiana muestra que, cuando la salida de una organización ilegal no va acompañada de una presencia estatal efectiva y sostenida, otras estructuras tienden a ocupar los espacios dejados vacantes y a reproducir las mismas dinámicas de violencia y control criminal.

Por esta razón, la Intervención Territorial Integral (ITI) se define como un conjunto articulado de acciones civiles, sociales, económicas, de seguridad y de justicia orientadas a fortalecer el control institucional legítimo, promover economías lícitas y sostenibles y prevenir la reconfiguración de estructuras criminales. Su característica esencial es la independencia frente a los procesos de Sometimiento a la Constitución y a la ley.

En ese sentido, la Intervención Territorial Integral opera como una estrategia destinada a impedir que los espacios abandonados por una organización criminal sean ocupados por otra.

Artículo 5°. ***Proceso de Sometimiento a la Constitución y a la ley.***

Este artículo define la arquitectura institucional del sometimiento a la Constitución y a la ley y precisa su naturaleza jurídica. El sometimiento es un proceso voluntario individual o colectivo mediante el cual un actor armado ilegal o terrorista, por conducto de su interlocutor designado, acepta someterse a las condiciones previamente establecidas por el Estado para su tránsito a la legalidad, el desmantelamiento de su estructura y de las economías ilícitas que la sustentan.

La disposición parte de una distinción fundamental. La voluntariedad del sometimiento significa que corresponde exclusivamente al actor armado decidir si se somete o no a la oferta estatal; sin embargo, esa voluntariedad no convierte el proceso en una negociación entre partes. Las condiciones sustanciales del sometimiento son fijadas por el legislador y no pueden ser modificadas por el Gobierno ni negociadas con sus destinatarios. Esta configuración recoge los criterios establecidos por la Corte Constitucional en la Sentencia C-525 de 2023, que destacó la necesidad de que los términos esenciales del sometimiento sean definidos por la ley y no queden sujetos a acuerdos discrecionales con organizaciones armadas o criminales.

El artículo estructura el procedimiento en dos fases sucesivas y funcionalmente diferenciadas. La primera es una fase administrativa, dirigida por el Gobierno nacional, cuyo objeto es verificar la voluntad de sometimiento, organizar el cumplimiento de las condiciones previstas en la ley y supervisar su ejecución progresiva. En esta etapa se define, junto con el interlocutor designado, la hoja de ruta operativa para el desarme, la entrega de bienes, la desvinculación de niños, niñas y adolescentes reclutados y las demás obligaciones derivadas del proceso. La definición conjunta de esta hoja de ruta no altera el carácter unilateral de la oferta estatal, pues se refiere exclusivamente a las modalidades y cronogramas de cumplimiento y no a las condiciones jurídicas del sometimiento, que permanecen íntegramente determinadas por la ley.

La segunda es una fase de judicialización, a cargo de las autoridades judiciales competentes. Corresponde a estas valorar los aportes efectivos a la verdad, a la reparación de las víctimas, y al desmantelamiento de la organización y de sus economías ilícitas. Así mismo valorarán la información sobre bienes, sobre la ubicación de personas desaparecidas y secuestradas y sobre los nexos políticos y las líneas de corrupción de la organización, y determinar las consecuencias jurídicas aplicables a cada integrante. Aunque el sometimiento tiene naturaleza colectiva, las consecuencias penales se definen de manera individual y diferenciada según el grado de responsabilidad, preservando el principio constitucional de responsabilidad penal personal.

La separación entre ambas fases responde a exigencias constitucionales básicas. Por una parte, garantiza la distribución funcional de competencias entre el Ejecutivo y las autoridades judiciales pues el Gobierno dirige y verifica el proceso de desmantelamiento, mientras que los jueces determinan las consecuencias jurídicas correspondientes. Por otra, asegura el respeto de la reserva judicial en materia de libertad y pena, pues ningún beneficio penal se consolida por decisión administrativa sino únicamente mediante providencia judicial motivada.

Finalmente, el contenido mínimo exigido para la solicitud de sometimiento cumple una doble finalidad. Permite al Estado evaluar la viabilidad del proceso y constituye, al mismo tiempo, un primer aporte de información sobre la estructura, su área de influencia, sus integrantes, sus bienes, las economías ilícitas asociadas y las personas desaparecidas y secuestradas, información indispensable para las actuaciones de investigación, judicialización, extinción de dominio y búsqueda. El parágrafo primero limita la fase administrativa a tres meses, prorrogables por una única vez mediante decisión motivada, con el fin de evitar procesos indefinidos. El parágrafo segundo precisa que en el sometimiento individual no se requiere interlocutor designado y su procedimiento será reglamentado por el Gobierno nacional.

Artículo 8°. ***Facultades para el desmantelamiento de actores armados ilegales o terroristas***

Este artículo constituye el instrumento operativo central del proyecto. Habilita al Gobierno nacional para adelantar tres tipos de actuaciones, escalonadas y de intensidad creciente, dirigidas a hacer viable el sometimiento a la Constitución y a la ley.

Como se explicó al justificar el artículo 2°, la Corte Constitucional reconoció en la Sentencia C-048 de 2001 que dentro de los medios para el mantenimiento y conservación del orden público el Presidente puede adoptar medidas que oscilan entre las soluciones pacíficas de conflictos y la utilización de acciones coercitivas. Las facultades de este artículo se sitúan en el primer extremo de ese espectro, sin desplazar el segundo.

Las facultades de contacto y acercamiento (numeral I) son las de menor intensidad y no presuponen manifestación alguna de voluntad del actor armado ilegal o terrorista pues comprenden los contactos humanitarios dirigidos a liberaciones, entrega de niños, niñas y adolescentes reclutados, búsqueda de personas desaparecidas, asistencia médica, prevención de desplazamientos y protección de comunidades. Estas actuaciones tienen fundamento autónomo en los deberes del Estado frente a la población civil y se justifican con independencia de que exista o no una perspectiva de sometimiento.

Las facultades en los actos preparatorios para el sometimiento (numeral II) se activan para concretar la voluntad del actor armado ilegal, a través de su interlocutor designado, de iniciar el proceso de sometimiento, y se dirigen a que se cumplan las condiciones del artículo 66A. Las facultades de apoyo técnico y logístico para el desarme (numeral III) corresponden a la fase final y admiten la intervención de una instancia técnica nacional o internacional para la administración, registro, control y destrucción del armamento, con las facilidades necesarias para su establecimiento en el país.

El parágrafo 1° reserva la dirección de estas acciones de manera exclusiva e indelegable al Presidente de la República. Esta previsión recoge la doctrina constitucional según la cual las decisiones relativas al manejo del orden público y a la definición de los términos de un proceso de esta naturaleza corresponden al fuero del Presidente y no son susceptibles de delegación. Los delegados actúan dentro del mandato expreso que se les otorgue y solo pueden suscribir instrumentos operativos y protocolos cuando el Presidente lo autorice expresamente.[2]

[2] Ver Corte Constitucional, Sentencia C-214 de 1993, según la cual la conducción de los diálogos de paz corresponde al Presidente de la República, quien puede actuar por medio de agentes o delegados, "impartiendo las pertinentes instrucciones y reservándose (...) la fijación de la política que los orienta y los límites de su gestión", así como la suscripción de los acuerdos definitivos, por tra-

En efecto, la Corte Constitucional ha sostenido de manera reiterada que la conducción de la política de paz y del orden público constituye una atribución propia del Presidente de la República derivada de los artículos 189.4 y 22 de la Constitución. Aunque el Presidente puede designar representantes o delegados para adelantar conversaciones, contactos, acercamientos o acuerdos instrumentales, dichos delegados actúan bajo instrucciones presidenciales y no pueden sustituir al Presidente en la definición de la política, los límites de la negociación ni en la suscripción de acuerdos definitivos, pues se trata de decisiones de alta política reservadas al fuero presidencial y, por su naturaleza, no delegables.

El parágrafo 2° reitera, en el plano operativo, la regla estructural del artículo 2° según la cual estas acciones no suspenden la acción penal, no interrumpen la actividad de las autoridades judiciales ni el ejercicio legítimo de las funciones de la Fuerza Pública frente a los actores armados ilegales o terroristas no vinculados a un proceso de sometimiento. Es la traducción normativa de la principal lección del período anterior.

Por último, el parágrafo tres define quienes pueden considerarse como "interlocutor designado" y sus requisitos mínimos.

Artículo 9°. El artículo 8A de la Ley 418 de 1997 quedará así:

Artículo 8A. ***Garantías de Seguridad para el proceso de Sometimiento.***

Este artículo establece garantías de seguridad para viabilizar los actos preparatorios y el proceso de sometimiento a la Constitución y a la ley a través de explicitar el compromiso que deben tener las autoridades nacionales, departamentales y municipales para garantizar la integridad de los interlocutores designados así como de los delegados del Gobierno nacional y demás autoridades competentes que participen del proceso.

Artículo 10. El artículo 8B a la Ley 418 de 1997 quedará así:

Artículo 8B. ***Lugar para la judicialización de Actores Armados Ilegales o terroristas que se sometan a la Constitución y a la ley.***

Este artículo faculta al Presidente de la República para definir el lugar en el que se materializará la judicialización de los integrantes de los Actores Armados Ilegales o terroristas que se sometan a la Constitución y a la ley, sujeto a cuatro condiciones que operan como límites materiales de esa facultad.

La primera exige una precisa delimitación geográfica del lugar, de modo que la facultad presidencial no habilite una indeterminación territorial incompatible con el principio de legalidad. La segunda mantiene vigente, dentro de ese lugar, el Estado social de Derecho, las operaciones de la Fuerza Pública y el ejercicio de las funciones de las autoridades civiles y judiciales, de manera que la definición del lugar no representa, en ningún caso, un vacío de autoridad ni una forma de despeje territorial.

La tercera condición marca la diferencia más significativa frente a los antecedentes del artículo 8° de la Ley 418 de 1997 y de instrumentos anteriores como la zona de distensión del proceso del Caguán o las Zonas Veredales Transitorias de Normalización: a diferencia de aquellos esquemas, que autorizaban la suspensión de las órdenes de captura dentro de las zonas fijadas, en el presente proyecto no se suspenderá la ejecución de las órdenes de captura de los integrantes de los Actores Armados Ilegales o terroristas que se sometan a la Constitución y a la ley. Esta opción responde a la experiencia acumulada bajo la Ley 2272 de 2022, en la que la suspensión de facto de la acción coercitiva del Estado favoreció la expansión territorial y el fortalecimiento de las organizaciones armadas mientras se adelantaban los acercamientos. El proyecto opta, en cambio, por concentrar la judicialización en un lugar cierto sin relajar la persecución penal individual de sus integrantes.

Dentro de esta misma condición, el artículo dispone que tampoco se suspenderá la extradición de quienes se sometan. La regla retoma lo previsto en el artículo 58 de la Ley 1908 de 2018, según el cual la sujeción a la justicia no impide la extradición, y responde a la naturaleza de los destinatarios: organizaciones dedicadas a economías ilícitas de alcance transnacional, frente a las cuales la cooperación judicial internacional no puede quedar suspendida por el solo hecho del sometimiento. En todo caso, no se limita la posibilidad de que las personas en proceso de extradición, una vez tramitado, también respondan ante la justicia colombiana por las violencias cometidas en territorio nacional.

Finalmente, la cuarta condición habilita el establecimiento de centros de reclusión conforme a la clasificación del artículo 20 de la Ley 65 de 1993 y la Ley 2446 de 2025, en línea con la lógica general del proyecto según la cual el sometimiento no se traduce en una permanencia indefinida al margen del sistema penitenciario, sino en un tránsito hacia el cumplimiento efectivo de las consecuencias jurídicas que la ley prevé.

Artículo 11. Adiciónese el artículo 8Bbis a la Ley 418 de 1997:

Artículo 8Bbis. ***Identificación de los integrantes de los Actores Armados Ilegales o Terroristas para el Sometimiento a la Constitución y a la ley.***

Este artículo regula la acreditación de la calidad de integrante del Actor Armado Ilegal o Terrorista mediante lista suscrita por los interlocutores designados, en la que se reconozca expresamente esa calidad. La lista es recibida de buena fe por el Ministro de Justicia y del Derecho, a quien la Fuerza Pública y la Fiscalía General de la Nación entregarán la información necesaria para las verificaciones

tarse de "decisiones de alta política" reservadas al fuero presidencial y "no delegables". Jurisprudencia reiterada en las Sentencias C-379 de 2016 y C-332 de 2017.

correspondientes; realizadas estas, el Ministro excluirá a quienes no cumplan los requisitos de la ley. No pueden ser incluidas en la lista las personas que se encuentren privadas de la libertad, y las listas son reservadas hasta el inicio de la fase de judicialización.

El mecanismo tiene antecedentes en los procesos de desmovilización colectiva regulados por la Ley 975 de 2005 y la Ley 1424 de 2010, y en los listados previstos en el Acuerdo Final. La inclusión en la lista no acredita por sí sola la condición de integrante ante las autoridades judiciales, no genera derecho alguno a los beneficios previstos en esta ley y no sustituye la valoración que corresponde a la Fiscalía y a los jueces. Su efecto es habilitar el inicio de las verificaciones y ordenar la actuación administrativa del Gobierno.

Artículo 12. Adiciónese un artículo 12A a la Ley 418 de 1997.

Artículo 12A. ***Coordinación interinstitucional de los procesos de Sometimiento a la Constitución y a la Ley de actores armados ilegales o terroristas.***

Este artículo asigna al Ministerio de Justicia la coordinación de los procesos de Sometimiento a la Constitución y a la ley por actores armados ilegales o terroristas. El Ministerio es la entidad naturalmente competente para conducir esa articulación, por ser la cabeza del sector justicia y el nodo institucional desde donde el ejecutivo se coordina con las autoridades de la Rama Judicial que intervienen en diferentes momentos en el proceso de sometimiento voluntario.

La medida responde, entonces, a la necesidad de contar con un centro de gravedad institucional que garantice coherencia, celeridad y control en los actos preparatorios para el sometimiento y evite la fragmentación y duplicidad de esfuerzos. Al radicar la coordinación en el Ministerio de Justicia, se asegura que la articulación interinstitucional se realice bajo la dirección del sector encargado de la administración de justicia y del orden público, en consonancia con el principio de colaboración armónica y con las competencias constitucionales y legales de cada autoridad.

Artículo 13. Adiciónese un artículo 12B a la Ley 418 de 1997.

Artículo 12B. ***Coordinación con autoridades judiciales y órganos de administración judicial.***

Este artículo establece la participación de las autoridades judiciales, la Fiscalía General de la Nación y los órganos de gobierno y administración judicial en los procesos de Sometimiento a la Constitución y a la ley y desmantelamiento, dentro del marco de sus competencias constitucionales y legales. La disposición no crea nuevas funciones ni altera el reparto constitucional de competencias; se limita a reconocer la intervención de las instituciones que, de acuerdo con la Constitución, ya ejercen funciones relacionadas con la investigación penal, el juzgamiento, la ejecución de decisiones judiciales, la administración de la Rama Judicial y la garantía del derecho de defensa.

La jurisprudencia constitucional ha señalado que la separación de poderes en Colombia no responde a un modelo de compartimentos estancos, sino a un esquema de autonomía funcional acompañado por deberes de coordinación y colaboración para la realización de los fines del Estado. En la Sentencia C-332 de 2017 la Corte sostiene que el principio de división y colaboración armónica "no solo se mantiene intacto en los contextos de transición… sino que cobra una especial centralidad", por "la necesidad de una articulación y acción coordinada entre las funciones institucionales de cada rama, en orden a alcanzar la paz".

De igual forma, en la Sentencia C-288 de 2012 reiteró que dicho principio constituye un elemento estructural de la organización estatal y permite la coordinación entre autoridades para la consecución de objetivos constitucionales comunes. Por su parte, en la Sentencia C-037 de 1996 la Corte explicó que la independencia judicial protege la función de juzgar y decidir los casos concretos, sin excluir la existencia de mecanismos de administración, gestión y organización destinados a garantizar el adecuado funcionamiento del servicio público de justicia.

Desde esta perspectiva, el artículo no orienta el sentido de las decisiones que deban adoptar fiscales, jueces o magistrados, ni condiciona el ejercicio de sus competencias constitucionales. Su propósito es facilitar la articulación institucional necesaria para la ejecución de la política pública prevista por la ley, dentro del ámbito competencial propio de cada entidad y con pleno respeto por la autonomía de la Fiscalía General de la Nación, la independencia judicial y las competencias constitucionales de gobierno y administración de la Rama Judicial.

Artículo 14. Adiciónese un artículo 12C a la Ley 418 de 1997

Artículo 12C. ***Unidad especializada para la investigación y la judicialización de actores armados ilegales o terroristas que se Sometan a la Constitución y a la ley.***

Este artículo crea una Unidad especializada para la investigación y judicialización de actores armados ilegales o terroristas que se sometan a la Constitución y a la ley, adscrita a la Fiscalía General de la Nación y apoyada por equipos técnicos y profesionales de la Dijín y del Cuerpo Técnico de Investigación. La creación por vía legal de una unidad especializada no invade la autonomía de la Fiscalía, sino que ejerce una competencia que la Carta atribuye al Congreso en el artículo 253 de la Constitución.

La justificación funcional de la unidad es la naturaleza del objeto de investigación. Los procesos regulados en esta ley no son sobre hechos aislados, sino sobre estructuras complejas que exigen investigación de contexto, análisis de redes, rastreo de finanzas ilícitas y capacidad de asociar hechos dispersos a patrones criminales. Esa capacidad no se obtiene distribuyendo casos entre

despachos ordinarios, sino concentrando equipos con formación y recursos específicos. El diseño de la unidad se remite al estudio de cargas de la propia Fiscalía, y la definición de conficiones para su funcionamiento debe producirse dentro de los tres (3) meses siguientes a la expedición de la ley.

Esta previsión materializa una de las premisas centrales del proyecto y es que se fortalecen las capacidades institucionales existentes y no se crean nuevas jurisdicciones. El antecedente más directo es la Unidad Nacional de Fiscalía para la Justicia y la Paz, creada por la Ley 975 de 2005 y luego reestructurada mediante decretos ley en el marco de la justicia transicional; y, más recientemente, la Unidad Especial de Investigación de delitos priorizados contra la infancia y la adolescencia, creada por la Ley 2205 de 2022 e implementada en 2024.

Artículo 15. Adiciónese el artículo 12D a la Ley 418 de 1997

Artículo 12D. ***Intervención Territorial Integral (ITI)***

La Intervención Territorial Integral se define como el conjunto articulado de acciones civiles, sociales, económicas, de seguridad y de justicia mediante las cuales el Estado fortalece su presencia institucional en los territorios afectados por la violencia y la criminalidad organizada, promueve economías lícitas y sostenibles, adelanta acciones restaurativas y previene la reconfiguración de estructuras criminales.

La característica central de la figura es su independencia frente a los procesos de Sometimiento a la Constitución y a la ley. La experiencia colombiana demuestra que la salida o desarticulación de una organización ilegal no garantiza por sí misma la consolidación de la legalidad. Cuando el Estado no ocupa de manera efectiva los espacios dejados por estas estructuras, otras organizaciones suelen reemplazarlas y reproducir las mismas dinámicas de violencia y control criminal. Por esta razón, la intervención territorial no constituye una contraprestación asociada al sometimiento ni depende de su avance o resultado, sino una obligación permanente del Estado frente a las comunidades y territorios afectados.

El artículo incorpora además principios orientados a garantizar la continuidad, coordinación y eficacia de estas intervenciones, y promueve la participación de las víctimas, las comunidades, el sector privado, los actores sociales del territorio en su diseño y ejecución.

Artículo 17. Adiciónese los artículos 66A, 66B, 66C, 66D, 66E y 66F al Título IIIA de la Ley 418 de 1997.

Artículo 66A. ***Condiciones para el tratamiento penal diferenciado.***

Este artículo define las condiciones que integran la oferta unilateral de sometimiento a la Constitución y a la ley. Su estructura distingue entre condiciones de acceso, exigibles para el inicio del proceso, y condiciones de permanencia, requeridas durante toda su ejecución y determinantes para la conservación de los beneficios y tratamientos jurídicos previstos en la ley.

Las condiciones de acceso buscan asegurar que el sometimiento se traduzca desde el inicio en actos verificables de desmantelamiento y protección de los derechos fundamentales como la suscripción de actas de sometimiento colectivo e individual con plena identificación, dejación de armas bajo verificación, entrega inmediata de niños, niñas y adolescentes reclutados, liberación de personas secuestradas, entrega de información sobre personas desaparecidas y cese de actuaciones contra la población civil. Estas obligaciones no constituyen beneficios negociables, sino exigencias mínimas derivadas de la Constitución y de las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos y DIH; la entrega inmediata de NNA reclutados encuentra fundamento directo en el artículo 44 de la Constitución y en el principio de prevalencia de sus derechos.

Las condiciones de permanencia tienen por objeto garantizar que el sometimiento se traduzca en una contribución real y sostenida al desmantelamiento de la organización y a la satisfacción de los derechos de las víctimas. Por ello, la conservación de los beneficios queda supeditada a la participación genuina en el proceso, la colaboración con la justicia y con el esclarecimiento de la verdad, la abstención de nuevas conductas punibles, la contribución al resarcimiento los derechos de las víctimas, el aporte de verdad sobre la estructura, el modo de operación y el área de influencia de la organización, el suministro de la información necesaria para desmantelar sus economías criminales y esclarecer sus nexos políticos y líneas de corrupción, la entrega de la relación de bienes y activos obtenidos con ocasión de sus actividades ilícitas y la realización de trabajos restaurativos, incluidas acciones de erradicación de cultivos ilícitos.

La exigencia de información sobre los nexos políticos de la organización y las líneas de corrupción que atenten contra la administración pública y la administración de justicia no supone reconocerle carácter político. Por el contrario, parte de que estas organizaciones se sostienen gracias a redes de corrupción institucional, y que sin desmontarlas el desmantelamiento es incompleto.

Este régimen de condicionalidad recoge los criterios desarrollados por la Corte Constitucional desde la Sentencia C-370 de 2006, según los cuales los tratamientos penales especiales y los beneficios asociados a procesos de desmovilización, sometimiento o transición solo resultan constitucionalmente admisibles cuando están vinculados a contribuciones efectivas, verificables y continuadas a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, y pueden ser revocados por incumplimiento.

El cumplimiento de las condiciones de acceso es verificado por el Ministerio de Justicia y del Derecho, con la intervención de la Fiscalía General de la Nación, sin perjuicio del control que corresponde a las autoridades judiciales una vez iniciadas las etapas de indagación, investigación y judicialización. A partir de ese momento, la Fiscalía verifica el cumplimiento de las condiciones para solicitar a la autoridad judicial la aplicación de los beneficios del artículo 66B, según lo dispone el parágrafo segundo. El incumplimiento de cualquiera de las condiciones da lugar a la revocatoria del tratamiento penal diferenciado y de los beneficios asociados, según la valoración judicial correspondiente.

De igual manera, el primer parágrafo encarga al Gobierno nacional de reglamentar el procedimiento, los plazos y los mecanismos de verificación de las condiciones durante los actos preparatorios, mientras que el parágrafo tercero dispone que a quienes se sometan de manera individual y voluntaria se les podrán aplicar los beneficios jurídicos y socioeconómicos previstos en la ley, siguiendo las condiciones establecidas en este artículo, sumado a que el Gobierno nacional adoptará las medidas administrativas necesarias para hacer viable este sometimiento.

Artículo 66B. ***Tratamiento penal diferenciado para quienes se sometan a la Constitución y a la ley.***

Este artículo es el núcleo del modelo de sometimiento a la Constitución y a la ley previsto en el proyecto. La opción escogida es la de una justicia negociada dentro del sistema penal ordinario y no la creación de un régimen excepcional de justicia transicional. Los destinatarios de la ley no son actores políticos ni participan en un conflicto armado en los términos que han justificado constitucionalmente la adopción de mecanismos transicionales; se trata de organizaciones dedicadas principalmente al control de economías ilícitas. Por ello, el proyecto utiliza instituciones ya existentes en el ordenamiento, en particular los preacuerdos y negociaciones regulados en los artículos 348 a 354 de la Ley 906 de 2004, sometidos al control judicial previsto por el artículo 351 del mismo código y a las garantías constitucionales propias del proceso penal.

El control judicial sobre los preacuerdos entre Fiscalía e indiciado previsto en el proyecto de ley es consistente con la normatividad y jurisprudencia vigente. Así este control está orientado a proteger el debido proceso y las garantías fundamentales sin suplantar el rol de la Fiscalía General de la Nación. El juez de conocimiento tiene el deber constitucional de verificar que el preacuerdo no vulnere el núcleo fáctico de la acusación ni legalice ficciones jurídicas caprichosas o desproporcionadas[3].

Dentro de ese marco, el artículo prevé una rebaja punitiva del cincuenta por ciento (50%) de la pena acumulada por los delitos cometidos con ocasión de la pertenencia al actor armado ilegal o terrorista, definida sobre los aportes a la verdad, a la reparación de las víctimas y a las contribuciones verificables al desmantelamiento. Cuando el beneficiario haya ejercido un rol de liderazgo, la rebaja se reduce al treinta por ciento (30%), debido a su mayor responsabilidad dentro de la estructura.

A diferencia de un esquema de gradación judicial abierta, el artículo fija dos porcentajes ciertos y no un margen dentro del cual el juez pueda moverse discrecionalmente: el cincuenta por ciento (50%) como regla general y el treinta por ciento (30%) para quienes hayan ejercido un rol de liderazgo. La diferencia entre ambos obedece a la mayor responsabilidad de quienes ejercieron funciones de mando. En los dos casos, la rebaja no es automática, pues su aplicación depende de los aportes a la verdad y a la reparación de las víctimas y de las contribuciones al desmantelamiento que puedan ser verificadas.

La aplicación conjunta de la rebaja, las modalidades especiales de cumplimiento y la libertad condicional deben preservar una sanción efectiva y proporcional. Estas figuras no operan como una suma automática de beneficios ni producen una exención material de responsabilidad. Corresponde al juez examinar sus efectos acumulados, motivar individualmente la decisión y garantizar que el tratamiento conserve una dimensión real de restricción de la libertad, rendición de cuentas y satisfacción de los derechos de las víctimas.

En todo caso, el parágrafo tercero establece un límite sustancial para quienes hayan tenido rol de mando en estas organizaciones de modo que su pena impuesta no pueda ser inferior a los 10 años, más allá de los beneficios que se le apliquen en el caso concreto. De este modo, se busca también reconocer el nivel de daño y afectación causado por estas organizaciones en diversos bienes jurídicos constitucional y legalmente protegidos por el ordenamiento jurídico colombiano.

El proyecto también contempla modalidades especiales de ejecución de la pena y la posibilidad de acceder a la libertad condicional en condiciones distintas a las ordinarias. Estas medidas no eliminan la sanción penal ni suprimen la privación efectiva de la libertad, sino que modulan su ejecución para incentivar procesos reales de desmantelamiento y sometimiento. En todos los casos subsisten el control judicial y el cumplimiento de los requisitos legales correspondientes.

En materia de libertad condicional, el numeral 3 del presente artículo establece una regla más exigente que la ordinaria y, al mismo tiempo, un incentivo a la colaboración. Mientras el artículo 64 del Código Penal permite acceder a este subrogado una vez cumplidas las tres quintas partes de la pena, el proyecto exige como regla general las cuatro quintas partes, previo informe del centro de reclusión y de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización

[3] Ver Corte Constitucional, Sentencia SU-479/2019 y Corte Suprema de Justicia. Sentencia SP475-2023 (Radicado 58432).

sobre el adecuado desempeño y comportamiento del condenado durante el tratamiento penitenciario y el cumplimiento de los compromisos asumidos en los Programas de Tránsito a la Legalidad.

Asimismo, para su concesión se tendrá en cuenta el concepto favorable de la víctima, y el tiempo que falte para el cumplimiento de la pena se tendrá como periodo de prueba. La libertad condicional podrá concederse a partir de las dos quintas partes de la pena cuando, además de los informes anteriores, el condenado entregue información adicional que efectivamente conduzca a la búsqueda de personas dadas por desaparecidas, previo informe de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, y contribuya efectivamente a la verdad, a la reparación de las víctimas y al esclarecimiento de los nexos políticos de la organización y de las líneas de corrupción que atenten contra la administración pública y la recta y eficaz impartición de justicia. De este modo, solo una colaboración adicional y verificable permite anticipar el acceso al subrogado. La intervención de la Unidad de Búsqueda responde a la centralidad que el proyecto otorga a la búsqueda de las personas desaparecidas; su informe da cuenta de la utilidad de la información aportada para esa búsqueda, sin alterar el carácter humanitario y extrajudicial de su mandato.

En relación con los integrantes que no ejercen funciones de dirección o mando y que sólo sean responsables de los delitos de concierto para delinquir simple y agravado, utilización ilegal de uniformes e insignias, utilización ilícita de equipos transmisores o receptores y porte ilegal de armas de fuego o municiones de uso privativo de las Fuerzas Armadas o de defensa personal, el artículo autoriza la aplicación de la suspensión condicionada de la ejecución de la pena después de transcurrido un año de la ejecución de la misma, siempre y cuando contribuyan a la verdad y a la memoria histórica como parte del mecanismo establecido en el artículo 4 de la Ley 1424 de 2010.

El numeral 4 del presente artículo incorpora, además, un incentivo al sometimiento temprano, determinando que quienes se presenten dentro de los primeros ciento ochenta días contados a partir de la entrada en vigencia de la ley, cumplan la totalidad de los requisitos de ese numeral y no tengan un rol de mando dentro de la organización podrán acceder a la suspensión de la ejecución de la pena desde el momento en que se dicte la sentencia, sin tener que esperar el año de ejecución que exige la regla general. Esta medida busca desarticular con rapidez la base de las organizaciones y está reservada a quienes tienen menor responsabilidad dentro de ellas. El plazo lo fija directamente el legislador, lo que dará certeza a sus destinatarios y respetará la reserva de ley en materia de beneficios penales.

Adicionalmente, se plantea la suspensión condicionada de la ejecución de la pena para determinados colaboradores, partícipes de los delitos de lavado de activos, testaferrato y enriquecimiento ilícito que entreguen los bienes producto de las acciones ilícitas y se comprometan con medidas verificables de justicia restaurativa. Esto responde a que el funcionamiento de los actores armados ilegales o terroristas no depende únicamente de quienes portan armas o integran formalmente sus estructuras. Las redes de lavado de activos, testaferrato, enriquecimiento ilícito, provisión de recursos y ocultamiento patrimonial permiten transformar las rentas criminales, conservar el control económico de los territorios y reconstruir las organizaciones después de su aparente desarticulación. Un proceso que se limite a judicializar a sus integrantes armados, sin identificar esas redes de apoyo, produciría un desmantelamiento incompleto.

Finalmente, el proyecto establece un sistema riguroso de verificación de las condiciones que deben cumplir las personas sometidas para acceder a los beneficios. Para ello, la Fiscalía General de la Nación y la autoridad judicial competente valorarán la colaboración eficaz, así como las contribuciones al resarcimiento de los derechos de las víctimas y al desmantelamiento, las cuales pueden incluir información para la búsqueda de personas desaparecidas y secuestradas, erradicación de cultivos ilícitos, desminado, participación en programas restaurativos, entrega de bienes para la reparación, aportes a la verdad y entrega de información sobre los nexos políticos de la organización y las líneas de corrupción que atenten contra la administración pública y la recta y eficaz impartición de justicia. Estas contribuciones pueden producirse incluso antes del inicio del proceso judicial, en el contexto de los actos preparatorios de los procesos colectivos. De igual manera, se reafirma el deber de investigar exhaustivamente los hechos y de verificar que las contribuciones sean reales, suficientes y comprobables antes de reconocer cualquier beneficio derivado del acuerdo.

Artículo 66C. ***Redención de pena por trabajo, colaboración eficaz, erradicación de cultivos ilícitos, desminado y trabajos restaurativos.***

Este artículo regula la redención de pena como un mecanismo de incentivo a las contribuciones que más directamente sirven al desmantelamiento y a la reparación. Establece dos tarifas. La primera reconoce un día de pena por cada dos días de trabajo a quienes hayan aportado colaboración eficaz que conduzca a la destrucción de laboratorios, la ubicación y entrega de personas dadas por desaparecidas, el desmantelamiento de redes de tráfico de armas o de narcotráfico, o el esclarecimiento de los nexos políticos de la organización y líneas de corrupción que atenten contra la administración pública y la recta y eficaz impartición de justicia. La segunda tarifa reconoce un día de pena por cada día de participación en programas restaurativos, erradicación manual de cultivos ilícitos o desminado.

La diferencia entre ambas tarifas es deliberada. Ello, en tanto la del primer numeral equivale a la redención ordinaria por trabajo del artículo 82 de la Ley 65 de 1993, condicionada en este caso a la colaboración eficaz. La del segundo es el doble

de favorable y se justifica por la naturaleza de las actividades, puesto que se trata de acciones que reparan directamente el daño causado a las comunidades, que contribuyen a desmontar la economía que sostuvo a la organización y que implican un riesgo personal para quien las realiza.

El artículo incorpora así mecanismos de justicia restaurativa colectiva. Esta opción reconoce que los daños producidos por los Actores Armados Ilegales o Terroristas suelen proyectarse sobre comunidades enteras y territorios afectados por fenómenos prolongados de violencia, control social y economías ilícitas. En consecuencia, la reparación y las medidas restaurativas no se limitan a víctimas individualmente consideradas, sino que pueden orientarse al restablecimiento de condiciones colectivas afectadas por la actuación del Actor Armado Ilegal o Terrorista.

La literatura sobre justicia restaurativa, reparaciones colectivas y procesos de desarme, desmovilización y reintegración ha destacado que, en estos contextos, la restauración puede orientarse legítimamente a la reconstrucción del tejido social, el fortalecimiento de capacidades comunitarias, la recuperación de bienes colectivos y el restablecimiento de relaciones de convivencia afectadas por fenómenos prolongados de violencia y control criminal. Experiencias desarrolladas en Sudáfrica, Sierra Leona y Colombia muestran que las medidas restaurativas de alcance comunitario pueden complementar las formas tradicionales de reparación individual o colectiva y contribuir a procesos más amplios de reconciliación y paz territorial[4].

La redención de pena prevista en este artículo parte de la naturaleza que el ordenamiento colombiano le reconoce a esta figura. El artículo 103A de la Ley 65 de 1993, adicionado por el artículo 64 de la Ley 1709 de 2014, dispone que la redención de pena es un derecho, exigible una vez la persona privada de la libertad cumpla los requisitos para acceder a ella, y que todas las decisiones que la afecten pueden controvertirse ante los jueces competentes. La Corte Constitucional ha reiterado este entendimiento, recientemente en la Sentencia T-003 de 2024, en la que precisó que la redención está excluida de la categoría de "beneficio" y constituye un derecho que la persona privada de la libertad puede exigir siempre que cumpla los requisitos para ello.

En consecuencia, la redención de que trata el artículo 66C no es una concesión discrecional del Estado, sino una modalidad especial de un derecho ya reconocido en el ordenamiento, cuyos requisitos fija el legislador en atención a los fines de esta ley: la colaboración eficaz verificable, la participación en programas restaurativos y las labores de erradicación y desminado debidamente certificadas.

4 International Center for Transitional Justice (ICTJ). *Transforming Social Relations: Restorative Responses to Massive Human Rights Violations*. New York: ICTJ, 2024

Artículo 66D. ***Medidas de aseguramiento y centros de reclusión para las penas privativas de la libertad personal.***

Este artículo habilita al Gobierno nacional para disponer condiciones especiales de ejecución de la privación de la libertad para el cumplimiento de las medidas de aseguramiento y de las penas privativas de la libertad de los integrantes de Actores Armados Ilegales o Terroristas que se sometan a la Constitución y a la ley. Para ello podrán utilizarse los centros de arraigo transitorio y las colonias agrícolas, autorizados por los artículos 23A y 28 del Código Penitenciario y Carcelario, así como las cárceles productivas de la Ley 2446 de 2025, que creó la Política Pública de Cárceles Productivas para vincular al sector público y privado a los procesos de resocialización de la población privada de la libertad.

La justificación reposa en dos consideraciones. La primera es de orden práctico, en tanto que el ingreso simultáneo de un número elevado de personas al sistema penitenciario, en el contexto de hacinamiento estructural declarado como estado de cosas inconstitucional, requiere modalidades de reclusión que el régimen ordinario contempla, pero no ha desarrollado suficientemente. La segunda es de orden finalista, pues los centros de arraigo transitorio, las colonias agrícolas y las cárceles productivas permiten articular el cumplimiento de las medidas de aseguramiento y de la pena con actividades productivas y con medidas de justicia restaurativa, en coherencia con la lógica que orienta todo el proyecto.

El límite es explícito y no admite modulación. En todos los casos debe garantizarse la restricción efectiva de la libertad personal. La jurisprudencia constitucional ha sido constante en exigir que los regímenes especiales de cumplimiento de la pena no se conviertan en formas encubiertas de exención.

Artículo 66E. ***Programas de Tránsito a la legalidad.***

Este artículo regula la dimensión social y económica del sometimiento, sin la cual el componente jurídico resulta inoperante.

La experiencia colombiana en materia de desarme, desmovilización y reintegración ha mostrado que la sostenibilidad del tránsito a la legalidad depende de que existan alternativas materiales de subsistencia. Cuando esas alternativas no se ofrecen, o se ofrecen de manera incompleta, la reincidencia y la reconfiguración armada son el resultado previsible. Los Programas de Tránsito a la legalidad responden a esa constatación e incluyen atención en salud -incluida la salud mental y el tratamiento del consumo de sustancias psicoactivas-, educación y formación para el trabajo, generación de ingresos y acceso a empleo formal, acceso a vivienda, acceso a tierras y participación en proyectos productivos, y acompañamiento psicosocial.

El liderazgo corresponde a la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, o a la entidad

que haga sus veces, en coordinación con las entidades competentes según la naturaleza de cada beneficio, e incorporando enfoque diferencial y de género que atienda las necesidades de mujeres, niñas, niños, adolescentes, personas con discapacidad y comunidades étnicas.

El acceso y la permanencia en los programas están sujetos a la verificación del cumplimiento de las condiciones del artículo 66A y se pierden cuando se configura alguna causal de revocatoria dado que los beneficios sociales están sometidos al mismo régimen de condicionalidad que los beneficios jurídicos. Y su implementación queda sujeta a disponibilidad presupuestal, al Marco Fiscal de Mediano Plazo, a criterios de priorización objetiva y a mecanismos de seguimiento.

Cuando estos programas concurran territorialmente con acciones de Intervención Territorial Integral, deberán articularse con ellas, de modo que el sometimiento a la Constitución y a la ley y la transformación territorial operen de manera convergente.

Artículo 66F. ***Reparación de las Víctimas de Actores Armados Ilegales o Terroristas.***

Este artículo distingue entre las víctimas de grupos armados organizados que en tanto víctimas del conflicto armado quedan habilitadas para acceder a las medidas de reparación dispuestas en la Ley 1448 de 2011. Adicionalmente para las víctimas de las estructuras de crimen organizado con impacto en el orden público autoriza al Gobierno nacional a diseñar un programa de reparación administrativa. Todo esto simultáneamente a la reparación por vía judicial que se pueda obtener. Para esto, dispone que los bienes entregados en los procesos de sometimiento y los recursos provenientes del comiso se destinen prioritariamente a la reparación de las víctimas.

Artículo 18. ***Aplicación del procedimiento penal previsto en la Ley 1908 de 2018.***

Este artículo habilita la aplicación de los artículos 43 a 53 de la Ley 1908 de 2018 a la fase de judicialización del proceso de Sometimiento a la Constitución y a la Ley dispuesto en este proyecto de ley. Para esto, dispone que el procedimiento especial de sujeción a la justicia para grupos armados organizados dispuesto en la Ley 1908 de 2018 puede ser aplicado a Actores Armados Ilegales o Terroristas que manifiesten su voluntad de someterse a la Constitución y a la ley.

El parágrafo aclara que la fase administrativa del proceso de sometimiento a la Constitución y a la ley se regirá por lo dispuesto en el proyecto de ley y la regulación dispuesta por el Gobierno nacional.

Artículo 19. ***Contratación reservada con cargo al Fonsecon.***

Este artículo adiciona un parágrafo al artículo 7° de la Ley 1421 de 2010 que modificó el artículo 122 de la Ley 418 de 1997 (creación del Fonsecon) para habilitar al Ministerio del Interior, como administrador del Fondo, a contratar bajo el régimen de contratación directa los bienes y servicios financiados con recursos del Fonsecon que, por razones de seguridad, requieran reserva para su adquisición. La habilitación no crea una causal nueva: extiende al Fonsecon la misma que el artículo 2°, numeral 4, literal d) de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 2.2.1.2.1.4.6 del Decreto 1082 de 2015 ya reconocen para el sector Defensa y las entidades de inteligencia, sin eximir estas adquisiciones del control fiscal, disciplinario ni del deber de selección objetiva.

Artículo 20. ***Prórroga de las disposiciones de la Ley 418 de 1997.***

La Ley 418 de 1997 reúne instrumentos jurídicos, institucionales, presupuestales y humanitarios que el Estado ha utilizado durante casi tres décadas para proteger a la población, atender a las víctimas, financiar medidas de seguridad y responder a las alteraciones del orden público. La pérdida simultánea de vigencia de estas disposiciones produciría vacíos en materias que exceden los procesos de sometimiento y afectaría capacidades estatales que continúan siendo necesarias ante la persistencia de la violencia organizada y las economías criminales.

Por esta razón, este artículo dispone una prórroga expresa e individualizada de las normas que deben conservar su vigencia. La técnica empleada permite identificar las disposiciones prorrogadas y evita extender de manera general normas que hayan sido derogadas, subrogadas, declaradas inexequibles por la Corte Constitucional o que resulten incompatibles con el nuevo modelo. La prórroga garantiza continuidad jurídica y administrativa, al tiempo que incorpora las modificaciones introducidas por este proyecto de ley para orientar esos instrumentos hacia el restablecimiento del orden público, la protección de la población civil, el desmantelamiento de los actores armados ilegales o terroristas y la recuperación institucional de los territorios.

Artículo 21. ***Derogatorias***

La derogatoria de los artículos 2°, 5°, 6° y 7° de la Ley 2272 de 2022 responde al cambio de fundamento y de arquitectura de la política pública. Esas disposiciones fueron estructuradas alrededor de las categorías de seguridad humana y paz total, de la diferenciación entre negociaciones políticas y acercamientos con estructuras de crimen de alto impacto, del Gabinete de Paz y de las Regiones de Paz. El presente proyecto adopta un modelo distinto, fundado en la garantía del orden público y en una oferta unilateral de Sometimiento a la Constitución y a la ley, con condiciones predeterminadas por la ley, coordinación a cargo del Ministerio de Justicia y espacios territoriales sometidos a finalidades, límites y controles específicos.

La permanencia simultánea de ambos regímenes produciría duplicidades e incertidumbre sobre las categorías aplicables, las autoridades competentes, la naturaleza de los procesos y el alcance de las facultades presidenciales. La derogatoria

expresa evita esa superposición y asegura que los actos preparatorios, la ubicación temporal, la identificación de integrantes y la judicialización se rijan por el marco uniforme establecido en esta ley. Las demás disposiciones de la Ley 2272 de 2022 cuya vigencia sea expresamente prorrogada continuarán produciendo efectos.

También se deroga el artículo 14 de la Ley 418 de 1997, modificado por el artículo 5° de la Ley 1421 de 2010, que establece una exclusión absoluta de los beneficios de esa ley para quienes sean condenados por reclutamiento ilícito de menores de edad. Esta derogatoria no disminuye la gravedad del reclutamiento ni elimina el deber estatal de investigarlo, juzgarlo y sancionarlo. Su finalidad es sustituir una prohibición general que podría impedir el sometimiento y desmantelamiento colectivo de estructuras responsables de esa conducta por un régimen individualizado, sometido a control judicial y condicionado, desde el inicio, a la identificación y entrega inmediata de los niños, niñas y adolescentes reclutados.

En consecuencia, ninguna persona obtendrá beneficios de manera automática por el solo hecho de pertenecer a una organización que se someta. La autoridad judicial deberá valorar individualmente su responsabilidad, la gravedad de las conductas, su contribución efectiva a la liberación y protección de los niños, niñas y adolescentes, el aporte a la verdad y la reparación de las víctimas y el cumplimiento continuado de las condiciones establecidas en la ley. La derogatoria busca que la protección prevalente de la niñez opere como una obligación inmediata y verificable del proceso, sin convertir la existencia previa de reclutamiento en un obstáculo absoluto para la liberación de quienes aún permanezcan en poder de la organización y para su desmantelamiento efectivo.

Adicionalmente, se derogan los parágrafos que establecieron un plazo máximo de seis meses para presentar las solicitudes de sujeción colectiva e individual previstas en los artículos 35 y 39 de la Ley 1908 de 2018. Estos términos, en la interpretación de que deben ser contados a partir de la entrada en vigencia de esa ley, se encuentran ampliamente vencidos y hacen actualmente inaplicable una parte sustancial del procedimiento, aun cuando sus restantes etapas e instrumentos conservan utilidad para el tratamiento judicial de los actores armados ilegales o terroristas.

Ahora bien, la derogatoria no convierte el sometimiento en un mecanismo indefinido, dada la vigencia limitada de la ley. Se conserva así un incentivo real para el sometimiento oportuno, sin mantener restricciones temporales agotadas que impedirían utilizar el procedimiento de la Ley 1908 de 2018 frente a las actuales condiciones de orden público.

Artículo 22. ***Vigencia***

La vigencia de diez años responde al propósito de consolidar una política de Estado capaz de trascender los periodos presidenciales y ofrecer estabilidad a una estrategia que requiere continuidad institucional. El desmantelamiento de estructuras armadas, la judicialización de sus integrantes, la recuperación de bienes, la reparación de las víctimas y la transformación de los territorios no pueden ejecutarse dentro de un único periodo de gobierno. Su cumplimiento exige planeación de mediano plazo, apropiaciones presupuestales sucesivas y coordinación sostenida entre la Nación, las entidades territoriales y las autoridades judiciales.

El término de diez años proporciona un horizonte suficiente para desarrollar estas acciones, pero conserva el carácter temporal y excepcional de los instrumentos previstos. Al finalizar el término, corresponderá al Congreso evaluar los resultados de la política y decidir, mediante una nueva ley, si las condiciones de orden público justifican su continuidad, modificación o terminación.

Adicionalmente, la fijación de una vigencia de diez años se inscribe en el amplio margen de configuración normativa que el artículo 150 de la Constitución Política reconoce al Congreso para expedir las leyes y determinar su ámbito temporal. Dado que este margen debe ejercerse de manera razonable y proporcionada a los fines constitucionales perseguidos, se tiene que en este caso, el término se encuentra vinculado al cumplimiento de deberes estatales permanentes, entre ellos asegurar la efectividad de los derechos humanos, proteger a la población y mantener la integridad territorial y la convivencia pacífica, conforme a los artículos 2° y 22 de la Constitución Política. La duración prevista responde, por tanto, a la complejidad de una política que comprende el desmantelamiento de estructuras armadas, la judicialización individual de sus integrantes, la reparación de las víctimas y la recuperación institucional de territorios afectados por economías criminales.

El periodo de diez años también garantiza la continuidad de una política de Estado, sin perjuicio de que pueda ser ajustada por el Congreso de la República cuando lo considere pertinente pues la dirección del orden público corresponde al Presidente de la República en los términos del artículo 189, numeral 4, de la Constitución Política, debe desarrollarse con fundamento en la ley y dentro de los límites fijados por el legislador. Además, una vigencia que supera el periodo presidencial evita que los instrumentos de sometimiento, judicialización e intervención territorial dependan de un único ciclo de gobierno y facilita la colaboración armónica entre las ramas y los órganos del poder público prevista en el artículo 113 de la Constitución Política. Al mismo tiempo, la duración legal no congela una determinada orientación gubernamental, pues cada administración conservará sus competencias de dirección, reglamentación, planeación y ejecución dentro del marco constitucional y legal.

De otra parte, el término escogido satisface una exigencia de proporcionalidad temporal dado que es idóneo porque ofrece estabilidad normativa

a procesos cuya ejecución requiere varios años; es necesario porque una vigencia menor podría interrumpir actuaciones judiciales, programas de tránsito a la legalidad, medidas de reparación e intervenciones territoriales antes de que produzcan resultados verificables; y es proporcionado en sentido estricto porque preserva el control democrático. Así, el proyecto de ley no establece una habilitación indefinida sino el seguimiento anual ante el Congreso, lo que le permite a este evaluar su implementación durante toda la vigencia y, al concluir los diez años, cualquier prórroga, modificación o sustitución deberá ser aprobada mediante una nueva ley. Así se concilian la continuidad institucional, la seguridad jurídica y la competencia del Congreso para revisar periódicamente la necesidad y eficacia de estos instrumentos.

Finalmente, la obligación de publicar un texto actualizado y depurado de la Ley 418 de 1997 responde a una exigencia de seguridad jurídica. Las sucesivas prórrogas, modificaciones, adiciones, derogatorias y decisiones de constitucionalidad han producido una estructura normativa dispersa cuya consulta resulta compleja para las autoridades, los operadores judiciales, las víctimas y los destinatarios de la ley. La publicación de un texto único permitirá identificar con claridad las disposiciones vigentes y su procedencia normativa, sin que esa labor pueda modificar su contenido, alterar las decisiones del legislador o incorporar reglas distintas de las aprobadas por el Congreso.

VI. IMPACTO FISCAL Y SOSTENIBILIDAD

La implementación del sometimiento voluntario requerirá una asignación específica en el Presupuesto General de la Nación. El éxito financiero dependerá de la articulación con el Ministerio de Hacienda y el DNP, así como de la promoción de Alianzas Público-Privadas (APP) y mecanismos innovadores de gestión de recursos como obras por impuestos, pagos por servicios ambientales, entre otros, para fomentar la inversión productiva en zonas de conflicto, reduciendo la dependencia de la cooperación internacional.

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, el presente proyecto incorpora el análisis de su impacto fiscal y de la fuente de ingreso adicional para su financiamiento, y prevé su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Las disposiciones que comportan gasto se sujetan expresamente a la disponibilidad presupuestal, al Marco Fiscal de Mediano Plazo y al Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector competente, y su ejecución se rige por los principios de progresividad, gradualidad y sostenibilidad.

VII. CONCLUSIONES

Este proyecto de ley parte de la constatación institucional de que las amenazas contemporáneas al orden público no pueden enfrentarse mediante la simple prolongación de esquemas amplios de negociación política. La experiencia reciente mostró los límites de los diálogos simultáneos con actores de naturaleza criminal, especialmente cuando no existen reglas legales predeterminadas, presión institucional sostenida, control judicial efectivo y condiciones verificables de desmantelamiento. Por ello, la iniciativa legislativa propone un modelo distinto como política estatal de orden público basada en el sometimiento voluntario a la Constitución y a la ley, la justicia ordinaria, la reparación de las víctimas, la entrega de bienes, el desmantelamiento de estructuras armadas y la intervención territorial integral.

1. El sometimiento voluntario a la Constitución y a la ley debe consolidarse como una política de Estado y no como una política de gobierno. Su eficacia exige continuidad institucional, estabilidad normativa, coordinación entre ramas y niveles del poder público, y una vigencia suficiente para superar los ciclos electorales y permitir resultados verificables.

2. El proyecto de ley no reproduce el modelo de negociación política en el que el Estado negocia las condiciones jurídicas del sometimiento o reconoce estatus político a los destinatarios de la ley, suspendiendo su deber de ejercer autoridad. Formula, en cambio, una oferta unilateral, general y previamente definida por el legislador, cuyo acceso depende del cumplimiento de condiciones estrictas y verificables.

3. El sometimiento no equivale a impunidad pues los beneficios previstos se insertan dentro de la jurisdicción ordinaria, se encuentran sometidos a control judicial y dependen de contribuciones efectivas a la verdad, la reparación de las víctimas, la entrega de bienes, la no reincidencia y el desmantelamiento real de las estructuras y economías criminales.

4. La propuesta fortalece las capacidades institucionales existentes y evita la creación de nuevas jurisdicciones especiales. Su diseño se apoya en la Fiscalía General de la Nación, los jueces ordinarios, el Ministerio de Justicia, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización y las demás entidades competentes, bajo un esquema de coordinación que respeta la autonomía judicial y la separación de poderes.

5. La centralidad de las víctimas constituye un límite material del modelo pues ningún beneficio puede reconocerse o conservarse si desconoce los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. La entrega de bienes, la información sobre personas desaparecidas, la reparación individual y colectiva y la satisfacción de los derechos de las comunidades afectadas son condiciones estructurales del sometimiento.

6. La presión institucional y la seguridad no son alternativas al sometimiento, sino condiciones de su eficacia. Ninguna medida se traduce en repliegue de la Fuerza Pública, suspensión de la acción penal o debilitamiento de las funciones de investigación,

judicialización y protección de la población civil a cargo de las autoridades de la república.

7. La intervención territorial integral (ITI) operará con independencia de la voluntad de los actores armados ilegales o terroristas pues la presencia institucional, la sustitución de economías ilícitas, la protección de las comunidades y la recuperación del control legítimo del Estado son deberes públicos autónomos, no contraprestaciones derivadas de un proceso de diálogo o sometimiento.

8. La sostenibilidad del modelo exige respaldo fiscal, planeación de mediano plazo y articulación entre Nación, entidades territoriales, sector privado y cooperación internacional. Sin recursos suficientes, capacidades institucionales especializadas e indicadores de seguimiento, la política corre el riesgo de convertirse en una declaración normativa sin impacto real en los territorios.

En síntesis, el proyecto de ley propone sustituir la lógica de conversaciones indefinidas por una arquitectura legal de sometimiento, desmantelamiento y recuperación territorial. Su finalidad no es administrar temporalmente la violencia, sino reducir de manera verificable la capacidad de los actores armados ilegales o terroristas, proteger a las comunidades y restablecer el imperio de la ley en los territorios afectados por economías criminales.

De los Honorables Ministros,

RODRIGO LARA RESTREPO
MINISTRO DEL INTERIOR

IVAN ALFONSO CANCINO
MINISTRO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 13 de Octubre del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de Ley X Acto Legislativo
No. 433 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por: Ministro
del Interior Dr Rodrigo Lara
y Ministro de Justicia Dr. Ivan
Cancino

SECRETARIO GENERAL