REPÚBLICA DE COLOMBIA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

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 1587 Bogotá, D. C., lunes, 19 de octubre de 2026 EDICIÓN DE 21 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

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA DE ARCHIVO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 433 DE 2026 CÁMARA, 296 DE 2026 SENADO

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, 19 de octubre de 2026

Senador
Enrique Gómez Martín
Presidente Comisión Primera
Senado de la República
Ciudad

Representante
José Jaime Uscategui Pastrana
Presidente Comisión Primera
Cámara de Representantes

Referencia: Informe de Ponencia de Archivo para Primer Debate al Proyecto de Ley 433 de 2026 Cámara - 296 de 2026 Senado

Respetados presidentes,

De conformidad con la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto por la Ley 5 de 1992, por medio del presente escrito y dentro del término establecido, nos permitimos rendir **informe de ponencia de archivo** para primer debate del Proyecto de Ley 433 de 2026 Cámara - 296 de 2026 Senado "*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*".

Atentamente,

Jorge Augusto Palacio Garzón
Representante a la Cámara
Ponente

Alejandra Gabriela Abásolo Gómez
Representante a la Cámara
Ponente

Alex Xavier Flórez Hernández
Senador de la República
Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
Proyecto de Ley 433 de 2026 Cámara - 296 de 2026 Senado
"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"

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Ley 433 fue radicado el 13 de octubre de 2026 en la Cámara de Representantes por el Ministro del Interior, Rodrigo Lara Restrepo y el Ministro de Justicia, Iván Alfonso Cancino.

El 14 de octubre de 2026 la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes mediante oficio C.P.C.P 3.1-0428-2026 designó como ponentes a los Representantes: Daniel Felipe Briceño Montes (coordinador), Eimy Julieth Suarez Gonzales (coordinadora), Martha Isabel Ruiz Solera, Jorge Augusto Palacio Garzón, Guillermo León Blanco Valencia, James Hermenegildo Mosquera Torres, Astrid Sánchez Montes de Oca y Alejandra Gabriela Abasolo Gómez.

Asimismo, la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República designó como ponentes a los Honorables Senadores: Hernán Cadavid Márquez (Coordinador), Fabio Raúl Amín Saleme (Coordinador), Manuel Virgüez Piraquive, Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Jonathan Pulido Hernandez, Santiago Barreto Triana, José Nicolás Gómez Medina y Alex Flórez Hernández.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley 433 de 2026 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.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley 433 de 2026 está compuesto por 22 artículos distribuidos en cinco capítulos de la siguiente manera:

Capítulo 1 (Definiciones): Establece los conceptos fundamentales que rigen la política estatal para garantizar el orden público. Define a los "Actores Armados Ilegales o Terroristas" por su participación en economías ilícitas y su capacidad de vulnerar a la población civil y alterar la seguridad. Asimismo, conceptualiza la Intervención Territorial Integral (ITI) como la presencia estatal permanente para sustituir dichas economías, y estructura el proceso de Sometimiento a la Constitución y a la ley en dos fases sucesivas: una administrativa a cargo del Gobierno Nacional para verificar condiciones iniciales y desarmes, y una de judicialización a cargo de las autoridades competentes para determinar responsabilidades penales.

Capítulo 2 (Desmantelamiento de Actores Armados Ilegales en Colombia e Intervención Territorial Integral (ITI)): Detalla las herramientas operativas para desarticular a estas estructuras, otorgando facultades a los delegados del Presidente para realizar contactos humanitarios, actos preparatorios y coordinar el desarme. Establece que el Presidente podrá definir zonas específicas para la judicialización, con la condición estricta de que en ellas no se suspenderán las operaciones de la Fuerza Pública, ni las órdenes de captura, ni los trámites de extradición. Además, regula la identificación de los integrantes mediante listas y ordena la creación de una Unidad Especializada en la Fiscalía General de la Nación, articulando a todas las entidades judiciales y administrativas bajo la coordinación del Ministerio de Justicia.

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): Determina las obligaciones y los beneficios jurídicos del sometimiento. Fija condiciones ineludibles como la dejación de armas, la entrega de menores reclutados y personas secuestradas, y el aporte a la verdad sobre nexos políticos y corrupción. A cambio, la Fiscalía podrá acordar rebajas de pena del 50% (o 30% para quienes ejercieron roles de mando, garantizando un piso mínimo de 10 años de condena), la reclusión en cárceles productivas o colonias agrícolas, y el acceso a la libertad condicional. También crea un esquema de redención de pena por colaboración eficaz, erradicación de cultivos o desminado, e instituye Programas de Tránsito a la Legalidad, priorizando siempre la reparación de las víctimas con los bienes comisados.

Capítulo 4 (Disposiciones complementarias): Complementa el marco operativo determinando que la fase de judicialización de los integrantes se regirá por el procedimiento penal especial estipulado en la Ley 1908 de 2018. Adicionalmente, incluye una norma de contratación que autoriza al Ministerio del Interior, como administrador del FONSECON, a realizar adquisiciones de bienes y servicios mediante contratación directa y bajo reserva cuando razones de seguridad así lo exijan.

Capítulo 5 (Prórrogas, derogatorias y vigencia): Define la transición y durabilidad de la ley. Prórroga artículos de la Ley 418 de 1997 y deroga expresamente varios artículos de la Ley 2272 de 2022. Finalmente, establece que esta nueva ley tendrá una vigencia de diez años, ordenando al Senado publicar un texto depurado de la normativa y al Gobierno presentar informes anuales al Congreso sobre sus avances.

A continuación, identificamos las modificaciones propuestas, en contraste con el texto actual de la Ley 418 de 1997:

TEXTO LEY 418 DE 1997	PROPUESTA PL 433 DE 2026
ARTÍCULO 8o. Los representantes autorizados expresamente por el Gobierno nacional, con el fin de promover la reconciliación entre los colombianos, la convivencia pacífica y lograr la paz, siguiendo los lineamientos del Presidente de la República, podrán: Realizar todos los actos tendientes a entablar acercamientos y conversaciones con estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto que demuestren voluntad para transitar hacia el Estado de Derecho. Los términos de sometimiento a la justicia a los que se lleguen con estas estructuras serán los necesarios para pacificar los territorios y lograr su sometimiento a la justicia. El cumplimiento de los términos de sometimiento a la justicia será verificado por las instancias nacionales o internacionales que para el efecto se designen. Realizar todos los actos tendientes a entablar y adelantar diálogos, así como negociaciones y lograr acuerdos con los voceros o miembros representantes de los grupos armados organizados al margen de la ley, dirigidos a: obtener soluciones al conflicto armado, lograr la efectiva aplicación del Derecho Internacional Humanitario, el respeto de los Derechos Humanos, el cese de hostilidades o su disminución, la reincorporación a la vida civil de los miembros de estas organizaciones o su tránsito a la legalidad y la creación de condiciones que propendan por un orden político, social y económico justo. Los acuerdos y su contenido serán los que a juicio del Gobierno nacional sean necesarios para adelantar el proceso de paz y su cumplimiento será verificado por las instancias nacionales o internacionales que para el efecto y de común acuerdo designen las partes. Estos acuerdos deben garantizar el normal y pleno funcionamiento de las instituciones civiles de la región en donde ejerce influencia el grupo armado al margen de la ley que lo suscribe. Cuando así lo disponga el Gobierno nacional según lo acordado por las partes, en el marco de un proceso de desarme, una instancia internacional podrá estar encargada de funciones tales como la administración, registro, control, destrucción o disposición final del armamento del grupo armado organizado al margen de la ley y las demás actividades necesarias para llevar a cabo el proceso. A la respectiva instancia internacional que acuerden las partes se le otorgará todas las facilidades, privilegios, de carácter tributaria y aduanero, y protección necesarios para su establecimiento y funcionamiento en el territorio nacional. **PARÁGRAFO 1o.** Se entiende por miembro-representante, la persona que el grupo armado organizado al margen de la ley designe como representante suyo para participar en los diálogos, negociación o suscripción de acuerdos con el Gobierno nacional, o sus delegados. De igual manera, se entiende por miembro-representante, la persona que la estructura armada organizada de crimen de alto impacto designe como representante suyo para participar en los acercamientos, conversaciones, o suscripción de términos de sometimiento con el Gobierno nacional, o sus delegados. Se entiende por vocero la persona de la sociedad civil que, sin pertenecer al grupo armado organizado al margen de la ley, pero con el consentimiento expreso de este, participa en su nombre en los procesos de paz, diálogos, negociaciones y acuerdos. De igual manera, se entiende por vocero la persona de la sociedad civil que, sin pertenecer a la estructura armada organizada de crimen de alto impacto, pero con el consentimiento expreso de esta, participa en su nombre en los acercamientos, conversaciones y suscripción de términos de sometimiento a la justicia. Se admitirá como voceros a quienes actúan como integrantes de organizaciones sociales y humanitarias a quienes el Presidente de la República considere puedan aportar al proceso de paz, a la conflictividad social. **PARÁGRAFO 2o.** Una vez iniciado un proceso de diálogo, negociación o firma de acuerdos, y con el fin de facilitar el desarrollo de los mismos, las autoridades judiciales correspondientes suspenderán las órdenes de captura que se hayan dictado o se dicten en contra de los miembros representantes de las organizaciones armadas al margen de la ley con los cuales se adelanten diálogos, negociaciones o acuerdos de paz; o de los miembros representantes de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto con las que se adelanten acercamientos, conversaciones o se suscriban términos de sometimiento a la justicia, con el 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. **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 **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.

fin de hacer tránsito al Estado de Derecho. Para tal efecto, el Gobierno nacional comunicará a las autoridades señaladas el inicio, terminación o suspensión de diálogos, negociaciones o firma de acuerdos y certificará la participación de las personas que actúan como voceros o miembros representantes de los grupos armados organizados al margen de la ley. Este mismo procedimiento podrá seguirse con relación a los acercamientos, conversaciones o suscripción de términos de sometimiento a la justicia con estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto. Igualmente, se suspenderán las órdenes de captura que se dicten en contra de los voceros de los grupos armados organizados al margen de la ley, con posterioridad al inicio de los diálogos, negociaciones o suscripción de acuerdos, por el término que duren estos. Este mismo procedimiento podrá seguirse con relación a los voceros de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto. Se garantizará la seguridad y la integridad de todos los que participen en los procesos de paz, diálogos, negociaciones y acuerdos con grupos armados organizados al margen de la ley, o en los acercamientos, conversaciones o suscripción de términos de sometimiento a la justicia con estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, de que trata esta ley. Las partes acordarán mecanismos de verificación conjunta de los acuerdos, negociaciones o diálogos y de considerarlo conveniente podrán acudir a instituciones o personas de la vida nacional o internacional para llevar a cabo dicha verificación. Con relación a los acercamientos, conversaciones o suscripción de términos de sometimiento a la justicia con estructuras armadas organizadas. De crimen de alto impacto, podrán establecerse mecanismos de verificación con instituciones o personas de la vida nacional o internacional. **PARÁGRAFO 3o.** El Gobierno nacional o los representantes autorizados expresamente por el mismo, podrán acordar con los voceros o miembros representantes de las organizaciones armadas al margen de la ley, en un estado avanzado del proceso de paz, y para efectos del presente artículo, su ubicación temporal, o la de sus miembros en precisas y	**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.
determinadas zonas del territorio nacional, de considerarse conveniente. En las zonas aludidas quedará suspendida la ejecución de las órdenes de captura, incluidas las órdenes de captura con fines de extradición, contra estos y los demás miembros del grupo armado organizado al margen de la ley al igual que durante el transcurso del desplazamiento hacia las mismas hasta que el Gobierno así lo determine o declare que ha culminado dicho proceso. El mismo procedimiento podrá aplicarse para el caso de los acercamientos, conversaciones o suscripción de términos de sometimiento a la justicia con estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, con el fin de facilitar su sujeción a la justicia. Adicionalmente, si así lo acordaran las partes, a solicitud del Gobierno nacional y de manera temporal se podrá suspender la ejecución de las órdenes de captura en contra de cualquiera de los miembros del grupo armado organizado al margen de la ley o de la estructura armada organizada de crimen de alto impacto, por fuera de las zonas, para adelantar actividades propias del proceso que se adelante. En esas zonas, que no podrán ubicarse en áreas urbanas, se deberá garantizar el normal y pleno ejercicio del Estado de Derecho. El Gobierno definirá la manera como funcionarán las instituciones públicas para garantizar los derechos de la población. De conformidad con lo que acuerden las partes en el marco del proceso de paz, o lo que se defina en los acercamientos o conversaciones para el sometimiento a la justicia de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, el Gobierno al establecer las zonas podrá: 1. Precisar la delimitación geográfica de las mismas. 2. Establecer el rol de las instancias nacionales e internacionales que participen en el proceso de dejación de armas y tránsito a la legalidad de las organizaciones armadas al margen de la ley o de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto. 3. Establecer las condiciones y compromisos de las partes para definir la temporalidad y funcionamiento de las zonas mencionadas.	
4. Utilizar, además de zonas de ubicación temporal, otras modalidades de reincorporación a la vida civil, para efectos de poner fin al conflicto armado. Estas zonas no serán zonas de despeje. **PARÁGRAFO TRANSITORIO 3A.** Una vez terminadas las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y los Puntos Transitorios de Normalización (PTN), como Zonas de Ubicación Temporal, según lo acordado en el Acuerdo Final de Paz, suscrito entre el Gobierno nacional y las Farc-EP, se mantendrán suspendidas la ejecución de las órdenes de captura expedidas o que hayan de expedirse contra los miembros de dicha organización que han estado concentrados en dichas zonas, que además se encuentren en los listados aceptados y acreditados por el Alto Comisionado para la Paz, previa dejación de armas, hasta que su situación jurídica sea resuelta por el órgano pertinente de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), una vez entre en funcionamiento, a menos de que previamente la autoridad judicial competente les haya aplicado la amnistía de iure, respecto de todas las actuaciones penales, acusaciones, o condenas existentes en su contra. En el caso de los miembros de la organización que no se encuentren ubicados físicamente en las zonas de ubicación temporal, pero se hallen en el listado aceptado y acreditado por el Alto Comisionado para la Paz y hayan a su vez firmado un acta de compromiso de dejación de las armas, la suspensión de la ejecución de las órdenes de captura expedidas o que hayan de expedirse, operará desde el momento mismo de su desplazamiento hacia las zonas de ubicación temporal, hasta que su situación jurídica sea resuelta por el órgano pertinente de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), una vez entre en funcionamiento, a menos de que previamente la autoridad judicial competente les haya aplicado la amnistía de iure, respecto de todas las actuaciones penales, acusaciones o condenas existentes en su contra. De igual forma, se mantendrá suspendida la ejecución de las órdenes de captura que se expidan o hayan de expedirse en contra de cualquiera de los miembros del grupo armado, cuya suspensión se ordenó en su momento para adelantar tareas propias del proceso de paz por fuera de las zonas, que además se encuentren en los listados aceptados y acreditados por el Alto Comisionado para la Paz y que hayan dejado las	
armas. Dicha suspensión se mantendrá hasta que su situación jurídica sea resuelta por el órgano pertinente de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), una vez entre en funcionamiento, a menos de que previamente la autoridad judicial competente les haya aplicado la amnistía de iure, respecto de todas las actuaciones penales, acusaciones o condenas existentes en su contra. Las personas trasladadas permanecerán en dichas ZVTN en situación de privación de la libertad hasta la entrada en funcionamiento de la JEP, momento en el cual quedarán en libertad condicional a disposición de esta jurisdicción, siempre y cuando hayan suscrito el acta de compromiso de que trata el artículo 36 de la Ley 1820 de 2016. En aquellos casos en los que no se hubiere decidido por parte de las autoridades judiciales sobre el traslado de las personas privadas de la libertad a la ZVTN o PTN, y las mismas ya hubieren finalizado, la autoridad judicial procederá a otorgar la libertad condicionada en los términos establecidos en la Ley 1820 de 2016 y el Decreto 277 de 2017. **PARÁGRAFO TRANSITORIO 3B.** Se mantendrá la suspensión de la ejecución de las órdenes de captura expedidas o que hayan de expedirse contra los miembros del grupo armado concentrados en las zonas de ubicación temporal, cuando requieran ausentarse temporalmente de las mismas durante el tiempo de atención de citas o emergencias para atención en salud y calamidades domésticas debidamente informadas ante el representante de enlace de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Cuando los miembros del grupo armado requieran salir temporalmente de las Zonas de Ubicación Temporal por los motivos relacionados en el inciso anterior, se suscribirá un acta con el Mecanismo de Monitoreo y Verificación en el que constará la razón de ausencia de la zona y la fecha en la que se retornará a la misma. Quedarán suspendidas las órdenes de captura con fines de extradición de los miembros de las Farc-EP, incluidos en el listado aceptado por el Alto Comisionado para la Paz, que se encuentren acreditados por dicho funcionario, que hayan dejado las armas y además firmado las actas de compromiso correspondientes.	

PARÁGRAFO 4o. El Presidente de la República, mediante orden expresa y en la forma que estime pertinente, determinará la localización y las modalidades de acción de la Fuerza Pública, siendo fundamental para ello que no se conculquen los derechos y libertades de la comunidad. **PARÁGRAFO 5o.** Cuando se trate de diálogos, negociaciones o firma de acuerdos con el Gobierno nacional, la calidad de miembro del grupo armado organizado al margen de la ley de que se trate, se acreditará mediante una lista suscrita por los voceros o miembros representantes designados por dicho grupo, en la que se reconozca expresamente tal calidad. En el caso de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, esta calidad podrá acreditarse de la misma manera. Esta lista será recibida y aceptada por el Alto Comisionado para la Paz de buena fe, de conformidad con el principio de confianza legítima, como base de cualquier acuerdo de paz o término de sometimiento a la justicia, sin perjuicio de las verificaciones correspondientes, como la plena identificación de los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley o de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, en ellos incluida. **PARÁGRAFO 6o.** Las partes en la mesa de diálogos podrán acordar la realización de acuerdos parciales, cuando lo estimen conveniente, los que deberán ser cumplidos de buena fe. Las disposiciones de carácter humanitario contenidas en los acuerdos de paz, incluidos los parciales, así como los protocolos que suscriban las partes en la mesa de diálogos, que tengan por propósito proteger a la población civil de los enfrentamientos armados, así como a quienes no participan directamente de las hostilidades, serán vinculantes para las partes. **PARÁGRAFO 7o.** Los acuerdos, acuerdos parciales y protocolos que se pacten en el marco de los diálogos y negociaciones de paz del Gobierno nacional con grupos armados al margen de la ley, que tengan por propósito la consecución y la consolidación de la paz, constituyen una política pública de Estado, por tanto, es deber de las autoridades garantizar los mecanismos e	

instrumentos a su alcance tendientes a su cumplimiento. Los acuerdos parciales tendrán que cumplir en toda circunstancia los deberes constitucionales del Estado o leyes vigentes y serán vinculantes en tanto se ajusten a estos preceptos. **PARÁGRAFO 8o.** La dirección de todo tipo de acercamientos, conversaciones, negociaciones y diálogos tendientes a facilitar el desarme y la desmovilización de los Grupos Armados Organizados al margen de la ley y/o a la suscripción de términos de sometimiento a la justicia con grupos armados organizados o estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, corresponde exclusivamente al Presidente de la República como responsable de la preservación del orden público en toda la Nación. Quienes a nombre del Gobierno participen en los acercamientos, conversaciones, negociaciones o diálogos, y suscriban acuerdos o términos de sometimiento, lo harán de conformidad con las instrucciones que él les imparta. La función de suscripción de acuerdos, tanto humanitarios parciales como finales de cualquier tipo, es exclusiva del Presidente de la República como Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, y no podrá ser delegada a ningún funcionario de menor jerarquía. **PARÁGRAFO 9o.** Para acceder a cualquier tipo de incentivos y/o beneficios políticos, legales y socioeconómicos contemplados en dichos acuerdos se deberá exigir, como mínimo, el desarme, la desmovilización, la colaboración con la justicia, y la demostración de la voluntad real de reincorporación a la vida civil. En el caso de los miembros de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto se exigirá como mínimo información suficiente para el desmantelamiento de las economías ilegales.	
ARTÍCULO 8A. GABINETE DE PAZ. Cada uno de los Ministerios que conforman el Gobierno nacional deberá definir los componentes de la política pública de paz que hagan parte de su competencia. En sesiones bimestrales o cuando así lo determine el Presidente de	**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

la República, el Gabinete Ministerial sesionará como Gabinete de Paz. En esas sesiones los Ministerios presentarán informes sobre los asuntos a su cargo en esta materia. **PARÁGRAFO 1o.** El Gabinete de Paz será convocado por el Presidente de la República o por quien él designe, y los asuntos referidos a conversaciones, y negociaciones con actores armados que se traten en sus sesiones, así como la información y documentos que se expidan en esta materia, podrán tener el carácter de reservados, excepto la. información relacionada con la ejecución presupuestar de los Ministerios. A sus sesiones podrán ser invitadas las autoridades que defina el Presidente de la República. Deberá rendir un informe a la Nación acerca del desarrollo de los diálogos o acercamientos, sin vulnerar los compromisos de reserva pactados en los procesos. **PARÁGRAFO 2o.** El Presidente de la República podrá convocar a las sesiones del Gabinete de Paz a los representantes autorizados por el Gobierno nacional que participen de diálogos, acercamientos, negociaciones o firma de acuerdos de paz, así como a otros servidores públicos, integrantes de las Comisiones de Paz del Congreso de la República, Gobernadores y Alcaldes de zonas afectadas por el conflicto o representantes de la sociedad civil que, por autorización del Presidente de la República, participen de los mismos. El Alto Comisionado para la Paz será invitado permanente a las sesiones del Gabinete de Paz.	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 8B. REGIONES DE PAZ. El Presidente de la República podrá constituir Regiones de Paz, en las que se adelanten, con su autorización, diálogos de paz. Se priorizará en su conformación, además de los territorios PDET del Acuerdo de Paz, los municipios categorizados como ZOMAC, territorios étnicos, comunidades de influencia o zonas vulnerables en las que existan graves afectaciones a la población civil y al territorio, y en las que haya ausencia o débil presencia del Estado, así como aquellos municipios que tengan la condición de ser epicentro económico, comercial, cultural y social de una región donde estén focalizados	**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.

municipios PDET. **PARÁGRAFO 1o.** El Presidente de la República podrá designar Comisionados de Paz Regionales para que bajo la dirección del Alto Comisionado para la Paz dialoguen con la comunidad y faciliten la consolidación de los acuerdos alcanzados. Los Comisionados de Paz Regionales no tendrán competencia para adelantar diálogos, realizar procesos de paz o firmar acuerdos con grupos armados al margen de la ley, función que es indelegable del Presidente de la República. Tampoco estarán habilitados para realizar acercamientos, conversaciones o firmar términos de sometimiento a la justicia con estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto. **PARÁGRAFO 2o.** En las Regiones de Paz se promoverá la participación de la sociedad civil a través de instancias como los Consejos de Paz, Comités de Justicia Transicional, organizaciones sociales y de derechos humanos, mesas de víctimas, así como de empresarios, comerciantes y asociaciones de la zona, que manifiesten su intención de participar. **PARÁGRAFO 3o.** Las Regiones de Paz no serán zonas de ubicación temporal ni de despeje de la fuerza pública. **PARÁGRAFO 4o.** La Defensoría del Pueblo en ejercicio de sus funciones, deberá acompañar en las Regiones de Paz, los procesos de atención y seguimiento a las víctimas del conflicto. El Gobierno nacional previo estudio de necesidades administrativas por parte de la Defensoría del Pueblo podrá disponer las apropiaciones necesarias para atender las atribuciones conferidas en el marco de la atención y seguimiento a las víctimas del conflicto.	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 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 el 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 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 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 DIJIN 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 el 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 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.
	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.

IV. CONSIDERACIONES QUE FUNDAMENTAN LA PONENCIA DE ARCHIVO

1. VICIOS DE CONSTITUCIONALIDAD

1.1. UN SOMETIMIENTO LIBRADO AL REGLAMENTO: EL CONGRESO APRUEBA LA LEY, PERO EL GOBIERNO DEFINE SUS REGLAS

1.1.1. EL ESTÁNDAR CONSTITUCIONAL

La Corte Constitucional, al examinar la Ley 2272 de 2022 en la Sentencia C-525 de 2023, fijó una regla que la propia exposición de motivos de este proyecto invoca: "el sometimiento requiere, necesariamente, de una regulación de carácter legal". Con base en ella, la Corte declaró inexequible la expresión "a juicio del Gobierno nacional", porque podía entenderse que el Ejecutivo definía por sí mismo el marco del sometimiento, invadiendo la competencia del Congreso. La misma providencia advirtió que "ningún tratamiento penal especial está exento de requisitos de concesión ni de causales de revocatoria", requisitos que, por tanto, deben estar en la ley.

Este proyecto asume formalmente ese estándar. La exposición de motivos afirma que *"las condiciones sustanciales del sometimiento son fijadas por el legislador y no pueden ser modificadas por el Gobierno ni negociadas con sus destinatarios"*, y que, según la Sentencia C-525 de 2023, *"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"*.

El articulado, sin embargo, no cumple lo que la exposición promete. El numeral 11 del artículo 189 de la Constitución atribuye al Presidente la potestad de expedir *"los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes", no la de completarlas. La Corte Constitucional ha precisado que "al Presidente de la República le está vedado ampliar o restringir el sentido de la Ley" y que "no puede tampoco suprimir o modificar las disposiciones previstas en la Legislación"; y que, cuando una materia tiene reserva de ley, "le corresponde al Legislador desarrollarla de modo exclusivo", de modo que el reglamento solo puede ocuparse de "aspectos marginales y muy puntuales"*[1].

Por otro lado, la sentencia C-069 de 2020, reconoce en el Presidente de la República tiene la función de mantenimiento del orden público, pero a su vez "la Corte ha sostenido en reiteradas oportunidades que el presidente de la República debe buscar preferencialmente acudir a mecanismos de solución pacífica de los conflictos internos. Este deber se deriva, en primer lugar, de una lectura sistemática de la Constitución Política, y en particular, de la prevalencia de los principios fundamentales de la Constitución como elementos integradores que deben informar la interpretación de la parte orgánica de la misma. En segunda medida, se deduce así mismo del análisis de los antecedentes históricos y de la teleología de la Constitución, que ha sido llamada la "Constitución de la paz", lo cual consta no sólo en las discusiones de la Asamblea Nacional Constituyente, sino en el preámbulo mismo de la Constitución. Finalmente, la preferencia por los medios pacíficos de solución del conflicto armado se deriva también de la prevalencia de los tratados sobre derechos humanos ratificados por Colombia, que la Corte, interpretando el artículo 93 de la Constitución, ha incorporado al ordenamiento jurídico como parte del bloque de constitucionalidad".

Asimismo, en dicha sentencia se deja claro que la aplicación de la definición de los grupos armados no sólo debe obedecer a una definición del derecho interno, sino que debe guardar coherencia con las obligaciones internacionales de Colombia en materia de DIH, en este caso el Protocolo II del Convenio de Ginebra, que hace parte vigente del bloque de constitucionalidad y resulta de obligatorio cumplimiento para el Estado y en particular para el Presidente, aún en su autonomía funcional para el mantenimiento del orden público, potestad que

[1] Corte Constitucional. Sentencia C-1005 de 2008

no es ilimitada y que se encuentra reglada por el estándar constitucional ya referido por la Corte Constitucional y los instrumentos internacionales vinculantes en nuestro ordenamiento. Señala la Corte Constitucional de forma clara respecto a esto "ello no significa que el presidente, como comandante en jefe de las fuerzas armadas y encargado de mantener el orden público, no pueda determinar cuándo se configuran los requisitos objetivos establecidos en el artículo 1.1 del Protocolo II. Sin embargo, debe hacerlo teniendo en cuenta que el derecho internacional humanitario opera *ipso jure* dentro del ordenamiento jurídico interno". Es decir de lo anterior, según mismo criterio de la sentencia C-069 de 2020, el "Protocolo II es de aplicación inmediata. En esa medida, su aplicación en el ámbito interno no sólo no requiere, sino que no puede estar sujeta al desarrollo de normas, órdenes o autorizaciones por parte de las autoridades nacionales de los Estados partes del mismo".

Por lo cual, este proyecto adolece de una definición clara sobre la aplicación del Protocolo II para la definición de los grupos armados y acoge una redacción difusa y demasiado amplia que puede entrar a desconocer los requisito objetivos ya establecidos por el Convenio de Ginebra, asimismo no define expresamente un procedimiento para la definición y calificación de dichos grupos, elementos ya reiterados por la Corte Constitucional que no cumpliría con del bloque de constitucionalidad y las obligaciones internacionales del Estado colombiano.

1.1.2. INVENTARIO DE LAS REMISIONES AL GOBIERNO

El siguiente cuadro relaciona las disposiciones del proyecto que dejan en manos del Gobierno Nacional, o de autoridades administrativas, aspectos que inciden en el acceso, la permanencia o el contenido del tratamiento penal diferenciado:

DISPOSICIÓN	TEXTO DEL PROYECTO	QUÉ QUEDA EN MANOS DEL EJECUTIVO
Art. 3, par. 2	"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."	Quién es destinatario del tratamiento penal diferenciado depende de una calificación cuyo procedimiento queda en el reglamento.
Art. 5, num. 1.2	La hoja de ruta incluye "la ubicación temporal de los integrantes de la organización en el lugar que designe el Gobierno".	Ubicación de personas antes de la intervención judicial, sin reglas legales sobre su alcance, duración ni efectos.
Art. 5, par. 1	"El Gobierno Nacional reglamentará los términos y requisitos adicionales de la fase administrativa".	Autoriza crear por decreto requisitos no previstos en la ley para acceder a la fase judicial.
Art. 5, par. 2	"El Gobierno Nacional ajustará la reglamentación del sometimiento individual a lo dispuesto en esta Ley."	Toda la ruta individual queda en el reglamento; la ley no identifica autoridad, procedimiento ni requisitos.
Art. 8, num. III	Facilidades y privilegios "de carácter tributario, aduanero y de protección necesarios", "de acuerdo con la reglamentación expedida en esta materia".	Privilegios cuyo alcance no define la ley.
Art. 8B (art. 10 PL)	"El Presidente de la República podrá definir el lugar donde se materializará la judicialización".	Sin alcance temporal, procedimiento ni seguimiento (C-525 de 2023).
Art. 8B bis (art. 11 PL)	La lista "será recibida y aceptada por el Ministro de Justicia y del Derecho de buena fe" y el Ministro "excluirá" a quienes no cumplan requisitos.	Decisión administrativa sobre quién entra al proceso, sin procedimiento ni recurso previstos.
Art. 66A, num. 2 y par. 1	Dejación de armas "bajo los mecanismos de verificación que se dispongan"; el Gobierno "reglamentará el procedimiento, los plazos y los mecanismos de verificación".	La verificación de las condiciones de acceso a los beneficios penales depende del reglamento.
Art. 66A, par. 3	"El Gobierno Nacional adoptará las medidas administrativas necesarias para viabilizar este sometimiento."	Remisión abierta para el sometimiento individual.
Art. 66C, par. 3	"Los programas restaurativos […] serán regulados por el Gobierno Nacional."	El Gobierno define qué actividades redimen pena a razón de un día por día.
Art. 66D	El Gobierno "podrá disponer de condiciones especiales para la ejecución de la privación de la libertad".	Condiciones de la privación de la libertad definidas sin intervención judicial.
Art. 66E	"El Gobierno Nacional diseñará e implementará Programas de Tránsito a la Legalidad, dirigidos a otorgar beneficios sociales y económicos".	Beneficios sin contenido mínimo legal.
Art. 66F	"El Gobierno Nacional creará un programa de reparación individual por vía administrativa".	Sin plazo, criterios ni fuente de financiación.
Art. 18, par.	La fase administrativa "se regirá por lo dispuesto en esta Ley y la regulación dispuesta por el gobierno nacional".	Remisión general a la regulación gubernamental de toda la fase.

El cuadro muestra que no se trata de remisiones operativas aisladas. Los requisitos de la fase administrativa, la verificación de las condiciones de acceso, la ruta individual completa, las condiciones de la privación de la libertad, las actividades que reducen la pena y los beneficios socioeconómicos quedan, en todo o en parte, en manos del Ejecutivo. Son precisamente las materias que la Sentencia C-525 de 2023 sujetó a reserva de ley.

1.1.3. LOS "REQUISITOS ADICIONALES" DE LA FASE ADMINISTRATIVA

El parágrafo 1 del artículo 5 dispone que "*el Gobierno Nacional reglamentará los términos y requisitos adicionales de la fase administrativa*". La expresión no deja margen de interpretación: autoriza al Gobierno a crear requisitos que no están en la Ley para una fase que, según el propio proyecto, culmina con el Acta de Sometimiento que habilita la fase judicial y, con ella, el acceso a los beneficios penales. Un requisito adicional fijado por Decreto es, en la práctica, una condición de acceso al tratamiento penal diferenciado no prevista por el legislador, lo que contradice abiertamente la afirmación de la exposición de motivos según la cual las condiciones sustanciales "*no pueden ser modificadas por el Gobierno*".

A ello se suma que la verificación de las condiciones durante esa fase corresponde al Ministerio de Justicia y del Derecho (artículo 66A), conforme al procedimiento, plazos y mecanismos que el mismo Gobierno reglamente (parágrafo 1 del artículo 66A), y que la dejación de armas se hará "bajo los mecanismos de verificación que se dispongan para el efecto" (numeral 2 del artículo 66A).

En el mismo sentido, el artículo 8B bis dispone que la lista de integrantes "*será recibida y aceptada por el Ministro de Justicia y del Derecho de buena fe*" y que el Ministro "*excluirá aquellas personas que una vez realizadas las verificaciones no cumplan con los requisitos establecidos en esta Ley*". La decisión de quién entra y quién sale del proceso en su fase inicial es, así, administrativa, y se rige por reglas que en buena parte aún no existen.

1.1.4. EL SOMETIMIENTO INDIVIDUAL: UNA RUTA SIN LEY

El parágrafo 2 del artículo 5 establece: "*El Gobierno Nacional ajustará la reglamentación del sometimiento individual a lo dispuesto en esta Ley. En este caso, no se requerirá de interlocutor designado*". El parágrafo 3 del artículo 66A agrega que a quienes se sometan individualmente "*se le podrán aplicar los beneficios jurídicos y socio-económicos dispuestos en esta Ley siguiendo las condiciones establecidas en este artículo*" y que "*el Gobierno Nacional* adoptará las medidas administrativas necesarias para viabilizar este sometimiento".

El proyecto no identifica cuál es la "reglamentación del sometimiento individual" que se ajustará, ni ante qué autoridad se presenta la persona, ni cómo se acredita su pertenencia a una organización calificada, ni qué condiciones del artículo 66A le son exigibles. Muchas de ellas están redactadas para el grupo (suscribir "las actas de sometimiento colectivo e individual", identificar y entregar a la niñez reclutada y a las personas secuestradas "que se hallen bajo su control") y no tienen una traducción evidente al caso de una sola persona. Tampoco se aclara cómo se conecta esta ruta con la fase judicial, pues el artículo 18 remite al procedimiento de los artículos 43 a 53 de la Ley 1908 de 2018, diseñado para la sujeción colectiva de Grupos Armados Organizados: el acta de sujeción individual del artículo 39 de esa ley es un documento que los representantes del grupo entregan "junto con la solicitud de sujeción" colectiva, no una vía autónoma.

La exposición de motivos se limita a señalar que, en el sometimiento individual, "su procedimiento será reglamentado por el Gobierno Nacional". Es decir, una de las dos modalidades de sometimiento que el proyecto crea carece de regulación legal propia. Ese vacío no es un asunto de técnica legislativa: significa que el acceso a una rebaja de hasta el 50% de la pena, a la suspensión de su ejecución y a la libertad condicional anticipada dependerá, para quienes se sometan individualmente, de un procedimiento que definirá el Gobierno.

1.1.5. LAS DEMÁS REMISIONES

El patrón se repite en otras disposiciones:

- El parágrafo del artículo 18 dispone que la fase administrativa "se regirá por lo dispuesto en esta Ley y la regulación dispuesta por el gobierno nacional".

- El artículo 66E entrega al Gobierno el diseño de los Programas de Tránsito a la Legalidad, "dirigidos a otorgar beneficios sociales y económicos", sin fijar en la Ley su contenido mínimo, aunque la exposición de motivos los describe con amplitud (salud, educación, empleo, vivienda, tierras y proyectos productivos).

- El artículo 66F ordena que "el Gobierno Nacional creará un programa de reparación individual por vía administrativa" para las víctimas de estructuras de crimen organizado, sin plazo, criterios ni fuente de financiación.

- El numeral III del artículo 8 dispone que a la instancia técnica de desarme "se le otorgarán las facilidades y privilegios de carácter tributario, aduanero y de protección necesarios", "de acuerdo con la reglamentación expedida en esta materia", sin precisar su alcance.
- El parágrafo 2 del artículo 3 deja la calificación de los grupos a la asesoría del Consejo de Seguridad Nacional "de acuerdo con lo establecido en su reglamentación".

1.1.6. ¿POR QUÉ EL DEFECTO NO SE CORRIGE CON AJUSTES MENORES?

Podría sostenerse que basta con añadir a cada remisión una cláusula según la cual el reglamento no puede crear requisitos ni beneficios. Esa solución es insuficiente, porque el problema no es solo el riesgo de exceso reglamentario, sino la ausencia de contenido legal que reglamentar. Para que el Gobierno se limite a la "cumplida ejecución" de la Ley, la Ley debe contener, al menos: el procedimiento del sometimiento individual; las reglas y plazos de verificación de cada condición de acceso; el régimen de la lista de integrantes y de las exclusiones, con su control; la definición de los programas restaurativos que dan lugar a redención; el contenido mínimo de los Programas de Tránsito; y los parámetros del programa de reparación administrativa. Incorporar todo ello supone reescribir buena parte del Título IIIA y del artículo 5, lo que excede lo que razonablemente puede hacerse mediante un pliego de modificaciones en primer debate.

1.2 EL EJECUTIVO SOBRE LA LIBERTAD PERSONAL: RUPTURA DE LA RESERVA JUDICIAL Y DE LA SEPARACIÓN DE PODERES

1.2.1. EL ESTÁNDAR CONSTITUCIONAL

El artículo 28 de la Constitución establece que nadie puede ser reducido a prisión o arresto, ni detenido, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la Ley, y que la persona detenida preventivamente será puesta a disposición del juez competente dentro de las treinta y seis horas siguientes. El artículo 228 dispone que la administración de justicia es función pública y que "sus decisiones son independientes". Y el artículo 113 consagra que los órganos del Estado tienen funciones separadas, aunque colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

La exposición de motivos reconoce estos límites. Afirma que la separación entre la fase administrativa y la judicial "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". El problema es que el articulado introduce decisiones administrativas que inciden directamente sobre la libertad de las personas antes, durante y después de la intervención judicial.

1.2.2. ANTES DEL JUEZ: LA UBICACIÓN TEMPORAL "EN EL LUGAR QUE DESIGNE EL GOBIERNO"

El numeral 1.2 del artículo 5 prevé, dentro de la fase administrativa, "la ubicación temporal de los integrantes de la organización en el lugar que designe el Gobierno con el fin exclusivo de facilitar su judicialización". Esta ubicación se define en la hoja de ruta que el Gobierno informa al interlocutor designado, es decir, antes de que el Acta de Sometimiento llegue a la autoridad judicial y sin intervención de un juez.

El Proyecto de Ley no dice si la ubicación es voluntaria u obligatoria, si las personas pueden salir del lugar, qué consecuencias tiene abandonarlo, quién ejerce control sobre él, cuánto puede durar más allá del término de la fase administrativa, ni cuál es la situación jurídica de quienes tienen órdenes de captura vigentes mientras permanecen allí. La Sentencia C-525 de 2023 exigió que sea el legislador quien desarrolle la facultad de crear zonas de ubicación temporal, precisando su finalidad, su alcance objetivo, temporal y geográfico, el procedimiento a seguir y los mecanismos de seguimiento. El proyecto solo cumple uno de esos elementos (la finalidad) y lo hace en términos genéricos.

1.2.3. EL LUGAR DE JUDICIALIZACIÓN DEFINIDO POR EL PRESIDENTE (ARTÍCULO 8B)

El artículo 10 del proyecto, que modifica el artículo 8B de la Ley 418 de 1997, faculta al Presidente para "definir el lugar donde se materializará la judicialización" de los integrantes que se sometan. Las únicas condiciones son: una "precisa delimitación geográfica", la vigencia del Estado social de derecho y de las operaciones de la Fuerza Pública, la no suspensión de órdenes de captura ni de extradición, y la posibilidad de establecer centros de reclusión.

Frente al estándar de la Sentencia C-525 de 2023, el artículo omite el alcance temporal (cuánto dura el lugar y cuánto pueden permanecer allí las personas), el procedimiento (cómo se llega, quién decide quién ingresa, qué autoridad judicial actúa y cuándo) y los mecanismos de seguimiento. Tampoco prevé la intervención de la Fiscalía, del Consejo Superior de la Judicatura o del INPEC en la definición del lugar, pese a que allí se concentrarán actuaciones judiciales y, eventualmente, centros de reclusión. Un lugar de judicialización definido unilateralmente por el Ejecutivo, en el que se concentra a personas requeridas por la justicia, condiciona de hecho dónde, cómo y ante quién se adelantarán los procesos penales.

1.2.4. LA CONTRADICCIÓN CON LA LEY 1908 DE 2018: ¿ESTÁN O NO PRIVADAS DE LA LIBERTAD?

El artículo 18 del proyecto dispone que la fase de judicialización se desarrollará conforme a los artículos 43 a 53 de la Ley 1908 de 2018, "en lo que no sea contrario a lo establecido en esta ley". El artículo 43 de esa ley regula la medida de aseguramiento especial y su parágrafo 3 establece: "*Considerando que los solicitantes del proceso de sujeción a la justicia no se encuentran privados de la libertad en las zonas de reunión, no se realizarán audiencias de legalización de captura respecto de los hechos y delitos que sean reconocidos en el acta de sujeción individual*".

Esa regla tenía sentido en el diseño original de la Ley 1908 de 2018, porque sus artículos establecían que la permanencia en ellas era voluntaria y que durante ella las personas no se consideraban privadas de la libertad, y permitían a la Fiscalía, previa solicitud del Consejo de Seguridad Nacional, suspender las órdenes de captura de los miembros del grupo hasta por tres meses y solo en las zonas de reunión y los corredores de seguridad. El proyecto no aplica los artículos 40 a 42, crea su propio lugar de judicialización y prohíbe expresamente suspender las órdenes de captura.

El resultado es un dilema sin salida dentro del propio texto. Si las personas ubicadas en el lugar de judicialización no están privadas de la libertad, como presupone el parágrafo 3 del artículo 43 de la Ley 1908 de 2018 al que remite el proyecto, entonces quienes tienen órdenes de captura vigentes son personas requeridas por la justicia que permanecen libres en un lugar conocido por el Estado, sin que la orden se ejecute. Si, por el contrario, están privadas de la libertad, esa privación se produce en un lugar definido por el Presidente, sin que la ley prevea el momento en que se ejecuta la captura ni la audiencia de legalización ante el juez de control de garantías, que el mismo parágrafo excluye. En el primer caso se vacía la regla de no suspensión de las capturas que el proyecto presenta como su principal diferencia con la Ley 2272 de 2022; en el segundo se desconoce el artículo 28 de la Constitución.
La exposición de motivos afirma que el proyecto "opta, en cambio, por concentrar la judicialización en un lugar cierto sin relajar la persecución penal individual de sus integrantes". Pero no explica cómo se concilian ambos objetivos, y el articulado no lo resuelve.

1.2.5. DURANTE LA EJECUCIÓN DE LA PENA: CONDICIONES ESPECIALES Y REDENCIÓN DEFINIDAS POR EL GOBIERNO

El artículo 66D dispone que "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". El artículo 14 de la Ley 65 de 1993 asigna al Gobierno, por conducto del INPEC, la ejecución de la pena impuesta por el juez, función administrativa que no parece comprender la definición de las condiciones de la privación de la libertad por fuera de lo decidido por el juez. El proyecto, en cambio, faculta al Gobierno para "disponer" condiciones especiales sin intervención judicial, con la sola exigencia de que garanticen "la restricción efectiva de la libertad personal". A su vez, el numeral 2 del artículo 66B consagra la "posibilidad de cumplir" la medida de aseguramiento y la pena en centros de arraigo, colonias agrícolas o cárceles productivas, sin indicar quién decide esa posibilidad.

En materia de redención, el numeral 2 del artículo 66C reconoce un día de pena por cada día de participación en "programas restaurativos", el doble de la tasa ordinaria de redención por trabajo según la propia exposición de motivos, y el

parágrafo 3 del mismo artículo establece que esos programas "serán regulados por el Gobierno Nacional". La ley no define qué es un programa restaurativo, qué actividades lo integran ni quién certifica su cumplimiento. En consecuencia, será el Gobierno el que determine qué actividades reducen la pena y en qué medida.

Esto choca con dos principios. Por un lado, la competencia para decidir sobre la rebaja y la redención de la pena corresponde a los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad, según el numeral 4 del artículo 38 de la Ley 906 de 2004 ("De lo relacionado con la rebaja de la pena y redención de pena por trabajo, estudio o enseñanza"). Por otro, la exposición de motivos sostiene, con apoyo en el artículo 103A de la Ley 65 de 1993 y en la Sentencia T-003 de 2024, que la redención "no es una concesión discrecional del Estado, sino una modalidad especial de un derecho ya reconocido en el ordenamiento, cuyos requisitos fija el legislador". Si los requisitos los fija el legislador, no pueden quedar en un reglamento la definición de los programas que dan lugar a ese derecho.

1.2.6. CONCLUSIÓN SOBRE ESTE PUNTO

Antes del juez (ubicación temporal), durante el proceso (lugar de judicialización) y después de la sentencia (condiciones especiales y redención), el proyecto atribuye al Ejecutivo decisiones que inciden directamente en la libertad personal y en la duración efectiva de la pena. Cada una de ellas, aisladamente, podría matizarse; en conjunto, configuran un modelo en el que el Gobierno no solo ofrece el sometimiento, sino que administra buena parte de sus consecuencias penales. Ello es incompatible con la reserva judicial del artículo 28 de la Constitución, con la independencia judicial del artículo 228 y con la regla de la Sentencia C-525 de 2023, que declaró inexequible la expresión "a juicio del Gobierno nacional" precisamente para impedir que el marco del sometimiento dependiera de la voluntad del Ejecutivo.

2. RESOLUCIÓN NEGOCIADA DE CONFLICTOS ARMADOS COMO GARANTÍA DEL DERECHO A LA PAZ

La génesis de la Constitución de 1991 estuvo ligada a superar la violencia sistémica, derivada de grupos insurgentes y la irrupción del narcotráfico y el terrorismo generalizado. Ante una profunda crisis institucional de finales de la década de los ochenta del siglo anterior, de nuevo la fórmula utilizada para lograr una sociedad más estable y pacífica fue la reconformación constitucional, a través de nuevas reglas para la convivencia y la limitación de los poderes en la sociedad. Es por ello que es un lugar común considerar que la Constitución fue concebida, entre muchos aspectos, como un pacto de paz para la superación del conflicto que, para el momento de su concepción y expedición, ponía en riesgo la estabilidad misma del Estado. Esto bajo la lógica que una nueva Constitución, surgida de un proceso democrático, incluyente y participativo, serviría de base para la construcción de una institucionalidad estable, basada en el Derecho como mecanismo pacífico y reglado de solución de controversias.

La paz, así entendida, define al Estado Constitucional colombiano, cuya historia ha estado signada por la violencia de diversas fuentes y en el intento correlativo de lograr la superación del conflicto mediante vías institucionales. De esa forma, la paz se ha concebido como valor, derecho y deber.

En la sentencia C-048 de 2001, que estudió la exequibilidad de la norma de la Ley 418 de 1997 que confiere al Presidente la competencia para negociar acuerdos de paz frente a organizaciones armadas al margen de la ley, señaló que *"la Carta de 1991 es una "Constitución para la paz". En efecto, el Constituyente otorgó a la noción jurídica de la paz un triple carácter, pues la consideró un valor de la sociedad, fundamento del Estado y de los derechos humanos (preámbulo); la concibe como un fin esencial que irradia el ordenamiento jurídico y que, como principio, debe dirigir la acción de las autoridades públicas (art. 2). Y, también la entiende como un derecho constitucional (art. 22), que si bien es cierto no es de aplicación inmediata, no es menos cierto que el mandato debe dirigir la acción de los particulares y las autoridades. Conforme a lo anterior, todos los ciudadanos y las autoridades deben adelantar medidas eficaces no sólo para prevenir sino también para eliminar los actos de agresión y quebrantamiento de la paz. No obstante la generalidad del deber social de "propender al logro y mantenimiento de la paz" (C.P. art. 95-6), la rama ejecutiva es la principal responsable de cumplir con la obligación de adelantar los medios pertinentes y necesarios para proteger la seguridad de los habitantes del territorio nacional."*

Ahora bien, en lo que respecta al derecho a la paz, la jurisprudencia constitucional también ha identificado sus diferentes facetas en la Constitución Política y en el bloque de constitucionalidad, las cuales refuerzan su carácter vinculante dentro del orden jurídico, así como su naturaleza justificativa en lo que respecta a la fijación, por parte del legislador, de normativas dentro de los procesos de transición. La sentencia C-370 de 2006, que estudió la constitucionalidad de la Ley 975 de 2005, denominada como de "justicia y paz" identifica los siguientes ámbitos en los que se expresa el derecho a la paz:

> *El primero es su consagración en normas de derecho internacional de los derechos humanos, que al haber sido ratificadas por Colombia, hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto. A este respecto, el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos, documento que a pesar de no tener formalmente la naturaleza de tratado, buena parte de la doctrina internacional y del derecho comparado reconoce como parte del jus cogens, determina que la paz, junto con la justicia y la libertad, están basadas en el reconocimiento de la dignidad intrínseca y los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana. En ese sentido, la Declaración guarda unidad de propósitos con los textos fundamentales del derecho internacional, en tanto el Preámbulo de la Carta de Naciones Unidas es específico en afirmar que uno de los fundamentos para la conformación de dicho órgano es la preservación a las generaciones futuras del flagelo de la guerra, así como la práctica de la tolerancia y la convivencia pacífica entre las naciones, al igual que la proscripción del uso de la fuerza armada, salvo en el caso que se requiera "en servicio del bien común". Es por esa misma razón que entre las finalidades de las Naciones Unidas está la del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, a través de la adopción de medidas eficaces para la prevención y eliminación de las amenazas a la paz, derivadas de actos de agresión u otros quebrantamientos, así como la solución pacífica de las controversias susceptibles de afectar dicho valor.*

De la misma forma, los preámbulos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, replican el fundamento de la Carta de Naciones Unidas y de la Declaración Universal, en el sentido del vínculo entre la libertad, la justicia y la paz y la dignidad humana, así como los derechos iguales e inalienables de todas las personas.

A partir de este parámetro, para la Corte Constitucional ha sido evidente que las medidas dirigidas a la búsqueda de la paz y la superación del conflicto armado, tienen un innegable soporte constitucional, que a su vez es respaldado por el andamiaje jurídico que ofrecen diversas normas de derecho internacional, varias de ellas integradas al bloque de constitucionalidad, bien por hacer parte de tratados de derechos humanos ratificados por Colombia, o bien por pertenecer al derecho internacional imperativo. En ese sentido, cobra especial valor lo expresado por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en el sentido que el derecho a la paz se adscribe a todos los pueblos, su efectividad es una obligación fundamental de todo Estado y, de la misma manera, la paz "*es un requisito fundamental para la promoción y protección de todos los derechos humanos para todas las personas.*"[2]

La segunda faceta normativa del derecho a la paz se sustenta en su expresa mención dentro del texto constitucional. Desde el Preámbulo se consagra que el Pueblo prevé la Constitución, entre otras metas, con el fin de fortalecer la paz. A partir de esta constatación, la Corte ha considerado que la paz es un valor, un derecho y un fin esencial del Estado que "*ocupa un lugar principalísimo en el orden de valores protegidos por la Constitución.*"[3] Así, para la jurisprudencia constitucional[4], la paz puede ser comprendida bien desde su núcleo mínimo, que radica en la ausencia de conflictos y enfrentamientos violentos; su contenido máximo, que refiere al pleno cumplimiento de los mandatos de optimización contenidos en las normas de derechos humanos; o bien desde el cumplimiento de las reglas del derecho internacional humanitario, a efectos de procurar la "humanización" de la guerra.

A este respecto, la Corte Constitucional ha insistido en que la consagración del derecho y deber de la paz en el artículo 22 de la Constitución Política. no tiene una naturaleza aspiracional, sino que, en contrario, se trata de una obligación constitucional de contenido "fuerte", la cual sujeta, a través de la imposición de deberes específicos, tanto al Estado como a la sociedad, vinculados a la obligatoria resolución pacífica de las controversias, la cual define como presupuesto para la efectividad del principio democrático. De esa forma,

> *El artículo 22 de la Constitución establece que la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento. En su concepción más sencilla, la paz significa ausencia de guerra. En este sentido, y acorde con las normas internacionales, para la Corte, el mandato del artículo 22 de la Carta, debe entenderse en un sentido fuerte, esto es, no como una mera aspiración ni como la expresión de una utopía, sino como una regla de conducta que debe inspirar a todos los colombianos y que debe conducir a la solución de los conflictos de manera pacífica. En otra oportunidad la Corte indicó al*

[2] Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos (2008). Resolución 8/9. *Promoción del derecho de los pueblos a la paz*. 28ª sesión.
[3] Corte Constitucional, sentencia C-578/02 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. AV. Rodrigo Escobar Gil), reiterada en la sentencia C-370/06 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández. SV. Jaime Araújo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Humberto Sierra Porto).
[4] Corte Constitucional, sentencia C-370/06.

respecto: "Desde una perspectiva constitucional, la paz no debe ser entendida como la ausencia de conflictos sino como la posibilidad de tramitarlos pacíficamente". || Este llamado a la solución pacífica de los conflictos apareja, además, una decidida opción por el respeto a la dignidad humana. En efecto, la legitimidad de las soluciones pacíficas a los conflictos que puedan presentarse en la sociedad está en relación directa con el adecuado debate y consenso que se logre en un ambiente democrático[5].

El derecho a la paz también se ha considerado, desde el marco de su goce y ejercicio, como un derecho colectivo del que son titulares todas las personas.

La jurisprudencia también ha reconocido que existe una decidida tendencia a considerar a la paz como un derecho subjetivo de cada persona individualmente considerada, y no exclusivamente al colectivo. Por lo mismo, este derecho conforma un deber correlativo, también de naturaleza subjetiva y jurídica, de buscar la paz social, deber que está a su vez vinculado con lo previsto en el artículo 95-6 C.P., en cuanto establece como uno de los deberes de la persona y del ciudadano el de propender por el logro y mantenimiento de la paz. En ese mismo orden de ideas, la Corte le ha otorgado a la paz, en lo que corresponde a su contenido mínimo, la condición de derecho fundamental en tanto que de su garantía depende la efectividad de los demás derechos.

Son variadas las maneras en que la Corte Constitucional ha contemplado el derecho a la paz, que integran concepciones tanto de índole colectiva como individual, así como deberes correlativos en ambos supuestos. Así, como lo reiteran las sentencias T-102/03 y C-370/06, *"una característica peculiar del derecho a la paz es el de la multiplicidad que asume su forma de ejercicio. Es un derecho de autonomía en cuanto está vedado a la injerencia del poder público y de los particulares, que reclama a su vez un deber jurídico correlativo de abstención; un derecho de participación, en el sentido de que está facultado su titular para intervenir en los asuntos públicos como miembro activo de la comunidad política; un poder de exigencia frente al Estado y los particulares para reclamar el cumplimiento de obligaciones de hacer. Como derecho que pertenece a toda persona, implica para cada miembro de la comunidad, entre otros derechos, el de vivir en una sociedad que excluya la violencia como medio de solución de conflictos, el de impedir o denunciar la ejecución de hechos violatorios de los derechos humanos y el de estar protegido contra todo acto de arbitrariedad, violencia o terrorismo. La convivencia pacífica es un fin básico del Estado y ha de ser el móvil último de las fuerzas del orden constitucional. La paz es, además, presupuesto del proceso democrático, libre y abierto, y condición necesaria para el goce efectivo de los derechos fundamentales."*

La jurisprudencia más reciente de la Corte sobre esta misma materia está basada en supuestos análogos, enfatizándose en considerar al logro de la paz como presupuesto fáctico de los derechos fundamentales en una sociedad democrática. El argumento que soporta esta conclusión consiste en que el conflicto armado limita en grado sumo las posibilidades materiales de goce de los derechos, en especial los de las víctimas del mismo, por lo que no puede llegarse a un estándar aceptable de ejercicio democrático de dichos derechos y, de una manera más general, de la vigencia misma del Estado constitucional, sin que se supere la confrontación que afecta el mencionado núcleo mínimo del derecho a la paz[6].

En conclusión, la jurisprudencia constitucional ha concluido en diversas decisiones y de una manera estable, que la paz es un objetivo de primer orden dentro del modelo de organización política adoptado por la Constitución. Para ello, se reconoce la triple condición de la paz como derecho, deber y valor fundante de dicho modelo, lo cual conlleva a obligaciones directas en, al menos, tres aspectos definidos: (i) un deber estatal de diseño e implementación de acciones, normativas y de política pública, dirigidas a la superación del conflicto armado y, en general, el logro de la convivencia pacífica; (ii) un deber social de preferir a la solución pacífica como mecanismo exclusivo y constitucionalmente admisible de resolución de las controversias; y (iii) el logro progresivo de la plena vigencia de los derechos fundamentales, lo cual es un presupuesto tanto para la paz como para la vigencia del orden democrático, concebido desde una perspectiva material.

2.1. RESOLUCIÓN NEGOCIADA DE CONFLICTOS ARMADOS

Los estudios sobre resolución negociada de conflictos armados, de manera unánime, resaltan las bondades de los esfuerzos dirigidos a concretar una paz negociada, evitar el resurgimiento de nuevas confrontaciones y afincar una paz integral en las sociedades convulsionadas por la guerra[7].

[5] Corte Constitucional, sentencia C-456/97 (M.P. Jaime Arango Mejía, Eduardo Cifuentes Muñoz. SV. Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero).

[6] Corte Constitucional, sentencia C-579/13.

[7] Valencia Agudelo, Germán Darío, Gutiérrez Loaiza, Alderid y Johansson, Sandra (2012). Negociar la paz: una síntesis de los estudios sobre la resolución negociada de conflictos armados internos. Estudios Políticos, (40), 149-174. Disponible en: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16429068009.

Durante los últimos sesenta años, estas investigaciones han reafirmado que los acuerdos de paz son la forma más usual para dar fin a los conflictos internos. Un tercio de los 121 conflictos que se han desarrollado desde la década del noventa han privilegiado soluciones negociadas, en reemplazo de opciones orientadas a concretar una victoria militar[8].

Así pues, aunque no es un camino fácil, los diversos estudios en este campo recomiendan persistir en la vía negociada y en los procesos de paz, toda vez que constituyen una modalidad positiva y constructiva para transformar las confrontaciones bélicas y, al tiempo, una alternativa menos costosa que la salida militar:

Las negociaciones de paz se han convertido en una vía recurrida para gestionar los conflictos armados internos. Así lo evidencian estimativos recientes: de los 54 conflictos finalizados en los últimos 30 años, 43 de ellos, es decir, 79.6%, lo hicieron mediante procesos de negociaciones de paz, y solo 11 de ellos, es decir, 20.4%, mediante victoria militar[9].

El escenario internacional, inaugurado a partir de la creación de la Liga de las Naciones -por el Tratado de Versalles, que puso término a la Primera Guerra Mundial-, unánimemente ha coincidido en la necesidad de buscar de manera decidida la preservación de la paz. Así, la Conferencia de Paz de la Haya de 1899 adoptó un convenio que tenía como propósito el arreglo pacífico de los conflictos armados[10]. El artículo 1 de la Segunda Conferencia de la Paz de 1907 dispuso emplear todos los esfuerzos necesarios para asegurar la resolución pacífica de las diferencias internacionales[11].

Tras la devastación desencadenada por la Segunda Guerra Mundial, se fundó la Organización de las Naciones Unidas (ONU) con el propósito de mantener la paz y la seguridad internacional. En igual medida, la Organización de Estados Americanos (OEA) se orientó desde su creación a este fin. En consecuencia, las cartas de constitución de ambos organismos fijaron como horizonte el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, al igual que el logro de un orden de paz y de justicia[12].

El estudio de la evolución de los procesos de resolución concertada de los conflictos armados demuestra que hay dos grandes vertientes. La primera, se dirige a las alternativas que se centran en la desmovilización y la reintegración de los combatientes, y con éstas en la concesión de algunos privilegios políticos o económicos a los líderes de los grupos desmovilizados[13]. La segunda, incluye un reparto del poder político, económico o militar, razón por la cual su naturaleza resulta más compleja, y de ejecución más lenta y difícil en contraste con la primera[14].

En Colombia se han adelantado negociaciones de conflictos armados en las que se han empleado distintos modelos y marcos jurídicos, de una parte, se han llevado a cabo procesos de desarme, desmovilización y reintegración y, de otra, procesos en los que se han adelantado negociaciones de paz, que incluyen una agenda de diálogos que aborda temas sociales, políticos y jurídicos[15].

En el derecho internacional existen diversas formas jurídicas que le otorgan fuerza jurídica internacional a los acuerdos de paz: i) un tratado entre el Estado y un grupo insurgente; ii) un tratado entre un Estado implicado en un conflicto armado interno y terceros Estados; iii) acuerdos especiales humanitarios; iv) una resolución del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas; v) una declaración unilateral del Estado[16].

Según Uprimny, los aspectos relacionados con los procesos de paz y la etapa de postconflicto, relativos al valor jurídico de los acuerdos de paz no se encuentra regulado por instituciones jurídicas clásicas ni por un único sistema jurídico, es más, cada caso particular puede recurrir a diferentes vías normativas, por lo que

[8] Ibídem.

[9] Hernández Delgado, Esperanza. (2016). Negociaciones de paz en Colombia: una mirada en perspectiva de construcción de paz. Papel Político, 21 (1), 35-56. Disponible en: https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo21-1.npcm.

[10] Corte Internacional de Justicia. Las Conferencias de Paz de la Haya y la Corte Permanente de Arbitraje (CPA). Disponible en: https://www.un.org/es/icj/hague.shtml.

[11] Ibídem.

[12] Igual visión permanece, por ejemplo, en los preámbulos de la Declaración de los Derechos Humanos de 1948 y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el artículo 23 de La Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981, y en la Declaración del Milenio de Naciones Unidas. En: Corte Constitucional. Sentencia C – 630 de 2017. M.P: Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo.

[13] Fisas, Vicenç y Herbolzheimer, Kristian. (2009). Modelos de procesos de paz. Estudio comparativo 1995 – 2005. Escuela de Cultura de Paz. Universidad Autónoma de Barcelona.

[14] Ibídem.

[15] De acuerdo con el análisis propuesto en: Instituto de Estudios Geoestratégicos y Asuntos Políticos. "Desarme, Desmovilización y Reintegración: Una introducción para Colombia". Cuaderno No. 01/13. Universidad Militar Nueva Granada. Junio de 2013. Disponible en: https://iugm.es/wp-content/uploads/2017/02/Cuaderno-An%C3%A1lisis-DDR.pdf.

[16] Rodrigo Uprimny Yepes y Diana Isabel Güiza Gómez. Pacigerancia: el valor jurídico de los acuerdos de paz en el derecho internacional. Latin American Law Review. Número 3. Revista Universidad de los Andes. 1 de julio de 2019. Disponible en: https://revistas.uniandes.edu.co/doi/full/10.29263/lar03.2019.03.

impera el pluralismo jurídico en la materia. En consecuencia, los doctrinantes han planteado la necesidad de establecer una lex pacificatoria o un ius post bellum, que permita crear nuevas figuras jurídicas que permitan resolver, de manera apropiada, las situaciones propias del postconflicto[17].

En Colombia, en el siglo XXI, se han adelantado dos procesos de paz en los que se ha pactado entre las partes, Estado y grupos armados ilegales, una agenda de diálogos que incluye la negociación de puntos con impacto social, político y jurídico. Una, adelantada con la guerrilla de las Farc, que culminó con la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, de noviembre de 2016 y, otra, adelantada con la guerrilla del ELN, cuya mesa de diálogos fue levantada por el presidente Iván Duque, en enero de 2019[18] y suspendida por el presidente Gustavo Petro en enero de 2025[19], pero en el marco de la cual se realizaron avances significativos en el mecanismo de participación y algunos acuerdos humanitarios.

La historia política del país no ha sido ajena a las negociaciones de paz. De hecho se tienen registros de negociaciones entre indígenas y afrocolombianos con las autoridades de la Corona española. Se destacan los procesos liderados por indígenas nasas del Cauca, en favor del reconocimiento de la propiedad de sus territorios ancestrales, y el de dirigentes del movimiento cimarrón del Palenque de San Miguel Arcángel, hoy San Basilio de Palenque[20]. Entre 1981 y diciembre de 2016, se cuentan, por lo menos, 56 intentos de pactar la paz de forma negociada con el Gobierno[21].

La búsqueda de una salida negociada se acentúo durante las últimas décadas del siglo XX. Desde la década de los ochenta el gobierno colombiano buscó en diferentes oportunidades, dar fin a las hostilidades de manera negociada. Así, en 1984, en La Uribe (Meta), se suscribió el primer acuerdo de cese al fuego con la guerrilla de las Farc. Los puntos relevantes de la agenda consistieron en: "participación política; facilitación en la creación de asociaciones comunales de campesinos, indígenas y trabajadores; reforma agraria; mejoramiento de las condiciones de vida de la población (educación, salud, trabajo, etc.); supresión de otras fuerzas armadas adicionales a las institucionales del Estado; reconstrucción social y reparación a víctimas"[22].

Los "Acuerdos de Corinto, El Hobo y Medellín", iniciaron en agosto de 1984, y fueron firmados por el gobierno, el M-19, el EPL y la ADO, "se basaron en el principio de que el cese al fuero era el requisito fundamental para poder estudiar y desarrollar las reformas estructurales necesarias para mejorar las condiciones de vida de las personas en el país"[23]. Finalizaron en enero de 1985 tanto la tregua como los acuerdos, lo anterior como consecuencia de los ataques de la fuerza pública contra miembros y campamentos de esa guerrilla, y además por el atentado contra Navarro Wolf, quien era vocero del M-19[24].

Este periodo de conversaciones y treguas cerró en la segunda mitad de la década del ochenta con el inicio del genocidio político contra la Unión Patriótica, que cobró la vida de al menos 4.000 militantes y simpatizantes de este partido político. Además del horror que se extendió por todo el país, este periodo se caracterizó por los múltiples incumplimientos gubernamentales, la falta de garantías para ejercer la oposición, los atroces ataques contra la población civil y el fortalecimiento del paramilitarismo[25].

El 9 de marzo de 1990 Virgilio Barco firmó la paz con el M-19, constituyéndose en el primero de esa naturaleza suscrito entre un Estado y una guerrilla en américa latina[26]. El 15 de enero de 1991 el Estado firmó un acuerdo de paz con el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT)[27]. El 15 de febrero de ese mismo año, el gobierno firmó la paz con el Ejército Popular de Liberación (EPL), el 27 de mayo de ese año, con el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL)[28], finalmente, el 9 de abril de 1994, con la Corriente de Renovación Socialista (CRS)[29].

A comienzos de la década del noventa se inició un nuevo ciclo de conversaciones con las guerrillas del Ejército de Liberación Nacional -ELN, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- Farc, y la fracción del Ejército Popular de Liberación que seguía en armas, el cual concluyó sin ningún proceso de reintegración en 1992. Dos años más tarde, el proceso de diálogo con la Corriente de Renovación Socialista había culminado con la dejación de las armas en Flor del Monte (Sucre)[30].

En síntesis, en las últimas décadas del siglo XX en el país se realizaron diferentes procesos de desmovilización de diversos actores armados como el Movimiento M -19, el Movimiento Armado Quintín Lame, la Corriente de Renovación Socialista y recientemente, las FARC – EP. No obstante, el desarrollo de estos procesos se remonta a la expedición de los decretos 1546 de 1953 y el 1823 de 1954, mediante los cuales el general Gustavo Rojas Pinilla buscó indultar a los grupos alzados en armas y poder así poner fin a la violencia bipartidista que padecía el país[31]. Posteriormente, en la década del ochenta se expidieron otras normas que buscaron consolidar un cuerpo jurídico que sirviera de soporte a los procesos de desmovilización[32].

Así durante los gobiernos de Betancur y Barco se expidió la ley 35 de 1982, la cual ofreció, por primera vez, beneficios jurídicos y programas de rehabilitación de diverso orden a los grupos armados; en el mismo sentido, las leyes 49 de 1985 y 77 de 1989 establecieron alternativas para conceder indultos a los integrantes de grupos guerrilleros y reconocieron ciertos delitos políticos. Estas disposiciones dieron sustento a los procesos con el M-19 en el año 1990, con el Ejército Popular de Liberación, el Partido Revolucionario de los Trabajadores, el Movimiento Quintín Lame, la Corriente de Renovación Socialista y el Frente Francisco Garnica de la CNGSB[33].

A finales de la década del noventa del siglo XX, durante la administración del presidente Ernesto Samper se produjeron algunos acercamientos con el Ejército de Liberación Nacional, en España y Alemania. El gobierno le otorgó a esa guerrilla el estatutos político "en un esfuerzo por lograr un acuerdo de paz", sin embargo, los acercamientos no se consolidaron[34].

Finalmente, durante el periodo presidencial de Andrés Pastrana el gobierno nacional y la guerrilla de las Farc se reunieron durante tres años, en cinco municipios del Meta y Caquetá - territorio que se conoció como la zona de distensión-, y tras una larga discusión sobre la "Política de Paz para el cambio", el proceso llegó a su fin en 2002[35]. En este gobierno, algunos sectores del ELN buscaron un espacio de diálogo, "Pero varios frentes, entre ellos el Domingo Laín, se alejaron de esa posición del COCE"[36].

El proceso de Desarme, Desmovilización y Reinserción (DDR) con los paramilitares de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) inició en 2002 cuando sus cabecillas anunciaron su intención de comenzar un proceso de esta naturaleza con el Gobierno Nacional e iniciar un cese unilateral de hostilidades. El 13 de mayo de 2004 se logró un acuerdo sobre el establecimiento de la zona de ubicación en Tierralta, Córdoba, con base en la resolución No. 092 de 2004[37]. Desde 2003 se realizaron 38 actos colectivos de desmovilización que iniciaron con el Bloque Cacique Nutibara en 2003 y culminaron con el Bloque Elmer Cárdenas en 2006[38].

Además de las falencias que afectaron al Bloque Cacique Nutibara, la desmovilización de las AUC se desarrolló en medio de vacíos regulatorios que le reportaron beneficios a los paramilitares. Por ejemplo, en la primera etapa del programa DDR no se establecieron reglas, entre otros aspectos, sobre el funcionamiento de las zonas de desmovilización, la verificación del cumplimiento

---

[17] Ibídem.
[18] [El Espectador] "Presidente Duque levanta la mesa de diálogos de paz con el Eln". Publicado el 18 de enero de 2019. Disponible en: https://www.elespectador.com/politica/presidente-duque-levanta-la-mesa-de-dialogos-de-paz-con-el-eln-article-834823/.
[19] [El Espectador] "Con tres resoluciones, Petro suspende oficialmente mesa con ELN y retira gestorías de paz". Disponible en: https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/con-tres-resoluciones-petro-suspende-mesa-con-eln-y-retira-gestorias-de-paz/
[20] Hernández Delgado, Esperanza. (2016). Negociaciones de paz en Colombia: una mirada en perspectiva de construcción de paz. Papel Político, 21 (1), 35-56. https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo21-1.npcm.
[21] Valencia, Germán. (2013). Alternancias de la paz y la guerra en Colombia, 1978-2013. Debates, 64, pp.44-54.
[22] Verdad Abierta. "Acuerdos del cese al fuego entre 1984 y 1986 con las FARC, el M-19, el EPL y la ADO". Publicado el 18 de noviembre de 2012. Disponible en: https://verdadabierta.com/acuerdos-del-cese-al-fuego-entre-1984-y-1986-con-las-farc-el-m-19-el-epl-y-la-ado/.
[23] Ibídem.
[24] Ibídem.
[25] Fundación Paz & Reconciliación. Procesos de Paz en Colombia. Disponible en: https://www.pares.com.co/post/procesos-de-paz-en-colombia.
[26] [BBC] "Paz en Colombia: por qué funcionó el acuerdo con el M-19 (y qué diferencias tiene con el de las FARC). Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51747122.
[27] [El Espectador] "La Constitución como acuerdo de paz con las guerrillas". Publicado el 26 de marzo de 2021. Disponible en: https://www.elespectador.com/politica/la-constitucion-como-acuerdo-de-paz-con-las-guerrillas-article/.
[28] [Caracol] "Los otros acuerdos de paz con guerrillas: el M-19, el EPL y el Movimiento Armado Quintín Lame". Publicado el 24 de agosto de 2016. Disponible en: https://caracol.com.co/radio/2016/08/24/nacional/1472043941_969589.html.
[29] Indepaz. "El proceso de paz con la CRS en 1994". Disponible en: http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/04/El_proceso_de_paz_con_la_CRS_en_1994.pdf.
[30] Ibídem.
[31] Herrera, Dylan y Gonzáles, Paola. Estado del arte del DDR en Colombia frente a los estándares internacionales de DDR (IDDRS). Colombia Internacional 77. Publicación de enero a abril de 2013. Disponible en: https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/colombiaint77.2013.10.
[32] Ibídem.
[33] Ibídem.
[34] [América economía] "La cronología de los procesos de paz en Colombia". Publicado el 14 de octubre de 2012. Disponible en: https://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/la-cronologia-de-los-procesos-de-paz-en-colombia.
[35] Fundación Paz & Reconciliación. Procesos de Paz en Colombia. Disponible en: https://www.pares.com.co/post/procesos-de-paz-en-colombia.
[36] CINEP. "¿POR QUÉ ES TAN DIFÍCIL NEGOCIAR CON EL ELN? Las consecuencias de un federalismo insurgente, 1964-2020. Colección Territorio, Poder y Conflicto. Prologo. Pág. 17. Disponible en: https://viva.org.co/cajavirtual/svc0729/pdfs/Por_que_es_tan_dificil_negociar_con_el_ELN.pdf.
[37] Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2004). Informe sobre el proceso de desmovilización en Colombia. Disponible en: https://www.cidh.oas.org/countryrep/Colombia04sp/indice.htm.
[38] Valencia Agudelo, G. (2007) Reconstrucción analítica del proceso de desarme, desmovilización y reinserción con las Autodefensas Unidas de Colombia, 2002- 2007. Perfil de Coyuntura Económica, núm. 107, pp. 147-191 Universidad de Antioquia Medellín, Colombia.

del Acuerdo de Santa Fe de Ralito y la definición del cronograma de desmovilización y concentración[39].

Solo hasta 2004, con posterioridad al reconocimiento oficial de la desmovilización de varias estructuras, se definieron algunos lineamientos[40], en efecto, la Comisión Interamericana de Derecho Humanos destacó en su informe que:

> *Los avances en la concertación de los aspectos logísticos de la concentración de algunos frentes se han producido a pesar de la ausencia de definición del marco jurídico aplicable y del constante flujo de violaciones al cese de hostilidades declarado por las AUC. El 28 de mayo de 2004, el propio Alto Comisionado para la Paz afirmó que "la tendencia de las AUC a cometer acciones criminales aumenta mes a mes, en especial homicidios" y que se habían incrementado los ataques contra la población civil*[41].

Según el Centro de Memoria Histórica este proceso "no contó con unidad en la estructura, ni perfil político destacado en la mayoría de los casos y pesó de forma determinante la intervención y composición narcotraficante, a la vez que entre jefes y patrulleros era más de subordinación laboral, tipo mercenario. En tal situación la identificación de estructuras e integrantes y sus situaciones y dimensiones fueron asuntos de total discreción de cada jefe paramilitar interesado en registrar fuerza apreciable"[42].

Este proceso de desarme y desmovilización tuvo por marco jurídico la ley 418 de 1997, prorrogada mediante la ley 782 de 2002. Estas normas no contemplaban beneficios para los autores de actos atroces de ferocidad o barbarie, terrorismo, secuestro, genocidio y homicidio cometido fuera de combate o colocando a la víctima en estado de indefensión. En consecuencia, las negociaciones se centraron en el establecimiento de un marco legal que incentive la desmovilización de miembros de las AUC que no pudieran beneficiarse de la extinción de la pena prevista por la ley 782[43].

[39] Ibídem.
[40] Ibídem.
[41] Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2004). Informe sobre el proceso de desmovilización en Colombia. Disponible en: https://www.cidh.oas.org/countryrep/Colombia04sp/indice.htm.
[42] Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015) Desmovilización y reintegración paramilitar. Panorama posacuerdos con las AUC. Pág. 67.
[43] Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2004). Informe sobre el proceso de desmovilización en Colombia. Disponible en: https://www.cidh.oas.org/countryrep/Colombia04sp/indice.htm.

Como respuesta el Gobierno presentó el proyecto de ley estatutaria número de 2003, conocido como de 'alternatividad penal', que permitía la sustitución de penas de prisión para personas involucradas en la comisión de graves violaciones a los derechos humanos y/o el derecho internacional humanitario, como incentivo para su desmovilización y reincorporación a la vida civil. Ante las serias preocupaciones expresadas por miembros de la sociedad civil, la Oficina del Alto Comisionado para las Naciones Unidas, la comunidad internacional, y la CIDH, el proyecto fue retirado y reformulado[44].

Posteriormente, el gobierno Uribe presentó una nueva iniciativa legislativa, conocida como de 'Justicia y Paz' en la que se otorgaban sanciones alternativas a los paramilitares a cambio de que cumplieran algunos deberes mínimos de verdad y reparación para las víctimas. La intervención de la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-370 de 2006, fue fundamental para remover obstáculos que impedían la efectiva realización de los derechos de las víctimas.

Así lo reafirma el informe del Centro de Memoria Histórica que indica que "se ha aseverado que este proceso se elaboró para encontrar una solución rápida a una problemática coyuntural y completamente desfavorable sobre la paz territorial en muchos sectores del país. Pues bien, como se verá más adelante la misma conformación de un proceso judicial penal sui generis, plagado de defectos estructurales, dio lugar a cifras de impunidad alarmantes"[45].

En este sentido, un reciente reporte del periódico El Tiempo demuestra la vulnerabilidad de las víctimas en el marco de Justicia y Paz. De acuerdo con este diario, la Fiscalía General de la Nación ha registrado 238.019 hechos cometidos por los paramilitares, sin embargo, a 2020, tras 15 años de la creación de Justicia y Paz, tan solo se habían emitido 70 sentencias condenatorias contra 588 ex paramilitares: "En total, se les condena por 9.929 hechos que dejaron 38.426 víctimas. Entre tanto, hay 81.732 hechos en proceso judicial, es decir, sin sentencia, cometidos sobre 154.370 víctimas"[46].

[44] Ibídem.
[45] Centro Nacional de Memoria Histórica. El componente de Justicia en la ley 975 de 2005: análisis a partir de los informes del CNMH. Pág. 27.
[46] [El Tiempo]. "Las deudas y aciertos de Justicia y Paz, a 15 años de su creación". Publicado el 28 de julio de 2020. Disponible en: https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/balance-de-los-15-anos-de-la-ley-de-justicia-y-paz-que-juzgo-a-los-paramilitares-522192.

De otro lado, en su análisis sobre el desarme conseguido con esta negociación el Centro de Memoria Histórica ha resaltado que los diferentes informes elaborados por la sociedad civil registraron mayores porcentajes de disidencias, reincidencia delincuencial y rearmes en todas las regiones. Es así como, en 2010, la Fundación Ideas para la Paz denunció que las BACRIM delinquían con las mismas armas empleadas por las Autodefensas; se estimó que a pesar de las 18.051 armas entregadas, no pocas habían quedado en caletas que sirvieron para el rearme de nuevos grupos delincuenciales. Human Rights Watch afirmó que el fenómeno paramilitar no se había superado al existir "herederos de su poder". En el mismo sentido, la CNRR y la OEA, en reportes sobre la desmovilización, destacaron irregularidades y fraudes durante este proceso[47].

Aunado a lo anterior, el Centro de Memoria Histórica ha destacado que en la negociación con las AUC hubo poca claridad sobre las estructuras que realmente existían, ello facilitó que se produjeran creaciones, recomposiciones, confrontaciones armadas entre las estructuras, negociaciones de poder e incluso "venta de franquicias", las cuales permitieron que narcotraficantes ingresaran en calidad de jefes y voceros en el curso de la negociación con el gobierno[48].

En el 2012 se desarrolló en La Habana un encuentro exploratorio entre el gobierno del presidente de la República Juan Manuel Santos Calderón y la guerrilla de las Farc, que tuvo por propósito sondear la posibilidad de negociar un proceso de paz. En agosto de ese año se conocieron los acercamientos y mediante un anunció público el presidente Santos dio inicio oficial a las negociaciones, que culminaron en noviembre de 2016, con la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera[49]. En el acuerdo se pactaron seis puntos: i) reforma rural integral; ii) participación política; iii) fin del conflicto armado; iv) solución al problema de las drogas ilícitas; v) víctimas: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición; vi) implementación, verificación y refrendación[50].

En 2017, fruto del acuerdo de paz, 6.804 combatientes entregaron 8.994 armas, cerca de 2.250 milicianos de apoyo se inscribieron en los programas de reincorporación y más de 4.000 se liberaron de prisión[51]. Como resultado, el conflicto desescaló y la esperanza de superar la violencia fratricida se afincó en los colombianos, en especial, en aquellos que habitaban las zonas rurales más afectadas por la guerra. El Observatorio del Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz) ha señalado que gracias al acuerdo de paz se pasó de una situación de guerra generalizada, en la primera década de este siglo, a una fase de post acuerdo en la cual persisten algunos conflictos armados focalizados subregionales[52].

El cese de las hostilidades se tradujo en la disminución de todos los indicadores de agresión y muerte por violación de las normas del DIH. Las cifras de Indepaz señalan que a pesar de la violencia contra líderes sociales y excombatientes, el número total de víctimas al año ha caído de 540.000 en 2008, a 280.00 en 2014 y a menos de 100.000 en el 2020. Los homicidios de persona protegida debido al conflicto armado han caído a menos de 1000 personas al año desde 2016 y, en los últimos años, a menos de 600[53].

En marzo de 2016, tras 27 meses de diálogos exploratorios, el presidente Juan Manuel Santos Calderón y la guerrilla del ELN anunciaron el inicio oficial de un proceso de paz, del que fueron garantes la República de Brasil, República de Chile, República de Cuba, República de Ecuador y Reino de Noruega[54]. La agenda de diálogos se conformó por seis puntos: i) participación de la sociedad en la construcción de paz; ii) democracia para la paz; iii) transformaciones de la paz; iv) víctimas; v) fin del conflicto armado; y vi) implementación[55].

El 18 de enero de 2019, el presidente de la República Iván Duque Márquez, decretó la ruptura de los diálogos[56]. Para ese momento, se habían hecho avances significativos en el proceso de paz. El primero, relacionado con dos acuerdos humanitarios de desminado en los departamentos de Chocó y Nariño; y

[47] Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015) Desmovilización y reintegración paramilitar. Panorama posacuerdos con las AUC.
[48] Ibídem.
[49] [CIDOB] "El proceso de paz con las FARC-EP". Disponible en: https://www.cidob.org/publicaciones/documentacion/dossiers/dossier_proceso_de_paz_en_colombia/dossier_proceso_de_paz_en_colombia/el_proceso_de_paz_con_las_farc_ep.
[50] Véase el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, disponible en: https://www.jep.gov.co/Normativa/Paginas/Acuerdo-Final.aspx.
[51] Isacson Adam (2021) Un largo camino por recorrer: implementación del acuerdo de paz de Colombia después de cinco años. Disponible en: https://www.wola.org/analysis/a-long-way-to-go-implementing-colombias-peace-accord-after-five-years/#ftnt2.
[52] Camilo González Posso. INDEPAZ. Logros y retos de la paz a los cinco años del acuerdo del Colón. Publicado el 22 de noviembre de 2021. Disponible en: https://indepaz.org.co/logros-y-retos-de-la-paz-a-los-cinco-anos-del-acuerdo-del-colon/.
[53] González Posso, Camilo (2021). Logros y retos de la Paz a los cinco años del Acuerdo del Colón. Disponible en: http://www.indepaz.org.co/logros-y-retos-de-la-paz-a-los-cinco-anos-del-acuerdo-del-colon/.
[54] [INDEPAZ] "DETALLES DEL PROCESO DE PAZ CON EL ELN". Publicado el 31 de marzo de 2016. Disponible en: https://indepaz.org.co/detalles-del-proceso-de-paz-con-el-eln/.
[55] Ibídem.
[56] [Telesur] "Presidente de Colombia rompe diálogo con ELN y activa órdenes de captura". Publicado el18 de enero de 2019. Disponible en: https://www.telesurtv.net/news/colombia-ivan-duque-ruptura-mesa-dialogo-eln-20190118-0034.html.

el otro, desarrollos en relación con el mecanismo de participación para abordar el punto 1 de la agenda. Veamos:

El "Acuerdo Humanitario YA para el Chocó" fue impulsado, desde agosto de 2017, por organizaciones étnico territoriales del Chocó y por la Mesa de Diálogo y Concertación de los Pueblos Indígenas de Chocó y movimientos de víctimas y de mujeres y llevado a la mesa de conversaciones entre el Gobierno Nacional y la guerrilla del ELN[57].

Este acuerdo contenía siete exigencias: i) desmonte de grupos armados ilegales; ii) respecto a la autonomía territorial, a las autoridades étnicas y a los lugares sagrados; iii) ponerle fin a la instalación de minas antipersonal; iv) frenar el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes; v) acabar con los asesinatos y desapariciones forzadas; vi) suspender las acciones que ocasionan desplazamientos, confinamientos y restricciones a la movilidad; vii) cesar la siembra de cultivos de uso ilícito y actividades mineras ilegales[58].

El desminado en Chocó que se encontraba a cargo de la Brigada de Desminado Humanitario en Quibdó y Carmen de Atrato, y el desminado en Tadó era responsabilidad de la Organización Civil de Desminado Humanitario Ayuda Popular Noruega (APN)[59]. En septiembre de 2017, además, se dispuso construir la ruta departamental de víctimas, que incluía "la formación en Educación en el Riesgo de Minas (ERM) a 32 comunidades del pueblo Wounaan del Bajo Baudó, Riosucio, Litoral de San Juan y Bajo San Juan"[60].

Pese a la importancia que en materia humanitaria tiene este acuerdo y su implementación, que ha sido reconocida por la Defensoría del Pueblo, en múltiples Alertas Tempranas[61], tras la ruptura de los diálogos, los avances fueron escasos, como lo revela Verdad Abierta, en el informe antes citado. Para marzo de 2019, esta guerrilla operaba en el 75% del territorio chocoano y tenía cuatro veces más integrantes que hacía dos años., aunado a que allí también hace presencia las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, y confluyen factores como el narcotráfico, la pobreza extrema, y otros[62].

El desminado en 3 sectores definidos del departamento de Nariño, con el propósito de salvar vidas y, en general, adelantar acciones humanitarias en esta zona del país, que al igual que el departamento de Chocó ha sido afectado extraordinariamente por el conflicto armado, hecho este que también ha sido advertido por la Defensoría del Pueblo[63].

De otra parte, en cuanto a los avances en el punto 1 de la agenda, la sociedad civil, en sus más diversas expresiones, presentaron propuestas sobre el mecanismo de participación, en las audiencias que se llevaron a cabo en Tocancipá, entre el 30 de octubre y el 16 de noviembre de 2018148. En estas audiencias se contó con la participación de representantes de "voceros de pequeños mineros, jóvenes, plataformas de paz, movimientos sociales; organizaciones étnico-territoriales, agrarias y de víctimas; sindicatos, centros de pensamiento, universidades, empresas del sector minero -energético y líderes sociales de Santander, el sur de Bolívar, Chocó y Nariño"[64].

Los aportes de la sociedad tuvieron por propósito, además, concretar la agenda de negociación con la guerrilla del ELN, en los puntos 2 y 3, de "Democracia para la Paz" y "Transformaciones para la Paz"[65].

En el gobierno del presidente Gustavo Petro se aprobó la modificación a la Ley de Orden Público bajo el enfoque de "Paz Total" (Ley 2272 de 2022), que busca la finalización del conflicto mediante diversas fórmulas de negociación y el desmantelamiento de estructuras criminales, promoviendo la participación de la sociedad.

El proceso de Paz Total fue un esfuerzo por poner fin a décadas de violencia. El Gobierno Nacional alcanzó a tener nueve mesas de diálogo: cuatro con carácter político, donde se involucran grupos armados organizados al margen de la ley (GAOML), en este grupo se encuentran el Ejército de Liberación Nacional (ELN), Comuneros del Sur, el Estado Mayor de los Bloques y Coordinadora Nacional Ejército Bolivariano. Y cinco más, con actores de naturaleza criminal, donde SE realizaron conversaciones socio-jurídicas con estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto (EAOCAI) con las que buscó el sometimiento a la justicia, dentro de los que se encuentran las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, las Autodefensas Conquistadoras de la Sierras Nevada, las estructuras criminales del Valle de Ubarrá, Quibdó y Buenaventura.

Los procesos de construcción de paz en Colombia presentan un panorama mixto, con avances en desescalamiento y desarrollo territorial en algunas regiones, y estancamientos críticos con otras estructuras armadas.

Con los Comuneros del Sur en Nariño, se logró un cese al fuego bilateral, el compromiso de no secuestrar ni reclutar menores, y la destrucción de más de 500 artefactos explosivos. Este entorno propició la creación de una Zona Temporal en Mallama para la dejación de armas y generó beneficios económicos, como la ocupación hotelera del 100% en Pasto, la creación de más de 6,400 empresas y la inversión de $8,000 millones de pesos para sustituir cultivos de coca por cacao.

El Estado Mayor de los Bloques (EMBF) extendió su cese al fuego hasta abril de 2025, enfocándose en la transformación territorial en cuatro zonas de intervención prioritaria con la participación de más de 15,000 ciudadanos. Entre sus logros destacan el compromiso de la Agencia Nacional de Tierras para adjudicar 26,000 hectáreas en El Yarí y el establecimiento de una Zona de Ubicación Temporal (ZUT) en Tibú para facilitar el tránsito a la legalidad del Frente 33.

La Coordinadora Nacional Ejército Bolivariano (CNEB) pactó compromisos de respeto a la población civil, desminado humanitario y la entrega supervisada de armamento. Su mesa de diálogo resalta por el acuerdo para sustituir voluntariamente 30,000 hectáreas de coca en Nariño y Putumayo, la creación de Zonas para la Capacitación Integral y Ubicación Temporal para 120 combatientes, y la instalación de una subcomisión encargada de la hoja de ruta jurídica.

Por su parte, el proceso con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) atravesó una fuerte crisis tras haber logrado avances iniciales. En 2023, las partes firmaron los Acuerdos de México y Cuba, estableciendo un cese al fuego temporal y un sólido mecanismo de participación con miles de representantes sociales para diseñar una agenda hacia un Gran Acuerdo Nacional. Sin embargo, las negociaciones se congelaron en mayo de 2024 cuando el ELN retomó el secuestro extorsivo tras reclamar fallas en el Fondo Multidonante. El fin del cese al fuego provocó una escalada violenta que llevó al Gobierno a suspender los diálogos.

En cuanto a los espacios de conversación socio-jurídica con estructuras urbanas (EAOCAI):

En Medellín y el Valle de Aburrá, las estructuras armadas acordaron detener la extorsión, la venta de drogas y la explotación sexual infantil. Estos compromisos permitieron declarar 45 barrios libres de extorsión mediante un piloto de paz urbana extendido hasta junio de 2025.

En Quibdó, cinco agrupaciones criminales (Los Mexicanos, Locos Yam, RPS, Los Z y Revolución Cabí) pactaron una tregua para eliminar las agresiones mutuas y reducir la extorsión a sectores clave como profesores y personal de salud, enmarcado en una estrategia de "Cero Crimen".

En Buenaventura, la tregua entre bandas generó una reducción histórica de la violencia, registrando un solo homicidio en agosto de 2024. Los grupos acordaron detener el hurto y la extorsión, reactivaron mercados campesinos para frenar la cartelización de precios y firmaron un acuerdo pionero para no reclutar menores, declarando las escuelas como territorios de paz.

Con el Ejército Gaitanista de Colombia (EGC), se instaló un proceso formal en Doha, Qatar, en septiembre de 2025, enfocado en cinco municipios piloto de Antioquia y Chocó. El grupo se comprometió a no interferir en elecciones, permitir el desminado y entregar los menores en sus filas al ICBF. Paralelamente, con las Autodefensas Conquistadores de la Sierra Nevada (ACSN) se iniciaron diálogos sociales en Magdalena y La Guajira en febrero de 2025, respaldados por un cese unilateral de ataques a la Fuerza Pública sostenido por más de un año y el compromiso de proteger la economía popular.

3. IMPUNIDAD

3.1 LOS BENEFICIOS LLEVAN A LA IMPUNIDAD

Los artículos 66B y 66C del Proyecto de Ley establecen el marco de beneficios jurídicos, tratamiento penal diferenciado y mecanismos de redención de penas

---

[57] [Verdad Abierta] "Balance del Acuerdo Humanitario Ya en el Chocó revela profunda crisis y pocos avances". Publicado el 4 de marzo de 2019. Disponible en: https://verdadabierta.com/balance-del-acuerdo-humanitario-ya-choco-revela-profundiza-crisis-avances/.
[58] Ibídem.
[59] [El Espectador] "Inicia proceso de desminado humanitario en Chocó". Publicado el 20 de noviembre de 2017. Disponible en: https://www.elespectador.com/noticias/nacional/inicia-proceso-de-desminado-humanitario-en-choco-articulo-724209
[60] Ibídem.
[61] Por ejemplo, alertas tempranas AT 015, 019, 25, 027, 069 y 073 de 2018.
[62] [Verdad Abierta] "Balance del Acuerdo Humanitario Ya en el Chocó revela profunda crisis y pocos avances". Publicado el 4 de marzo de 2019. Disponible en: https://verdadabierta.com/balance-del-acuerdo-humanitario-ya-choco-revela-profundiza-crisis-avances/.
[63] Alerta Temprana de Inminencia No. 004 de 2018.
[64] [verdad Abierta] "Sociedad civil construye modelo de participación en la mesa con el Eln". Publicado el 11 de noviembre de 2017. Disponible en: https://verdadabierta.com/sociedad-civil-construye-modelo-de-participacion-en-la-mesa-con-el-eln/.
[65] Ibídem.

para los integrantes de Actores Armados Ilegales o Terroristas que se sometan a la Constitución y a la ley:

- Reducción del 50% de la pena acumulada por los delitos cometidos durante su pertenencia al grupo armado, a cambio de aportes verificables a la verdad, reparación a las víctimas y desmantelamiento de la estructura. Si la persona ejerció un rol de liderazgo, la rebaja será únicamente del 30%.

- Los procesados tienen la posibilidad de cumplir las medidas de aseguramiento y las penas privativas de la libertad en centros de arraigo transitorios, colonias agrícolas o cárceles productivas, con el objetivo de contribuir a la reparación de las víctimas.

- Se permite acceder a la libertad condicional al cumplir las 4/5 partes de la pena efectiva, sujeto a buen comportamiento y al concepto favorable de la víctima. Este requisito se reduce a las 2/5 partes de la pena si el sometido entrega información que conduzca a la búsqueda de personas desaparecidas o esclarezca nexos políticos y líneas de corrupción de la organización.

- Tras un año de prisión, se puede suspender y extinguir la ejecución de la pena para los miembros sin rol de mando procesados únicamente por delitos como concierto para delinquir, uso ilegal de uniformes o radios, y porte ilegal de armas, siempre que contribuyan a la verdad. Quienes se presenten en los primeros 180 días de vigencia de la ley y cumplan estos requisitos, obtendrán la suspensión de la pena de forma inmediata al dictarse la sentencia.

- Tras un año de pena para quienes colaboraron en delitos de lavado de activos, testaferrato y enriquecimiento ilícito, condicionado a la entrega de los bienes ilícitos y compromisos de justicia restaurativa.

- Se redime un (1) día de pena por cada dos (2) días de trabajo si la persona entrega información que conduzca a la destrucción de laboratorios de drogas, ubicación de desaparecidos, desmantelamiento de redes de tráfico (armas/narcotráfico) o revelación de nexos políticos y de corrupción.

- Se redime un (1) día de pena por cada día de participación en programas que restauren los daños causados a las víctimas y comunidades, así como por la participación en labores de erradicación manual de cultivos ilícitos o de desminado.

- Eliminación del artículo 14 de la Ley 418 de 1997 que prohíbe que quienes sean condenados por reclutamiento ilícito de menores de edad puedan ser acreedores de los beneficios jurídicos.

El diseño de estos beneficios penales propuestos en el proyecto de ley plantea serios desafíos constitucionales al establecer un marco que puede traducirse en escenarios de impunidad, desprotección de las víctimas y la omisión de los estándares internacionales frente a las graves violaciones de derechos humanos.

En primer lugar, la aplicación de una rebaja punitiva generalizada de hasta el 50% y la concesión de suspensiones condicionales de la pena pueden configurar una forma de impunidad disfrazada si no se establecen límites materiales estrictos. La Corte Constitucional, particularmente desde la Sentencia C-370 de 2006 (que revisó la Ley de Justicia y Paz), ha advertido que los beneficios penales alternativos no pueden resultar en condenas irrisorias o ilusorias. Aunque el legislador tiene un margen de configuración para buscar la paz, el otorgamiento de beneficios tan amplios frente a estructuras que, según el mismo proyecto, se dedican al control de rentas criminales, corre el riesgo de vaciar de contenido la sanción penal, vulnerando el derecho a la justicia y el principio de proporcionalidad de la pena.

En segundo lugar, el requisito establecido en el numeral 3 del artículo 66B, que supedita la libertad condicional al "concepto favorable de la víctima", traslada una carga desproporcionada y altamente peligrosa hacia la población civil. En lugar de que el Estado asuma su deber indelegable de evaluar el riesgo y la procedencia del beneficio, se coloca a la víctima como el obstáculo procesal para la libertad del victimario. Esto expone a las víctimas a graves riesgos de extorsión, coerción, amenazas y revictimización por parte de las estructuras criminales que buscan la liberación de sus miembros. La Corte Constitucional, en providencias como la Sentencia C-209 de 2007 y la Sentencia C-715 de 2012, ha sido enfática en que el diseño de los procesos de justicia transicional o sometimiento debe garantizar la seguridad de las víctimas, y que su derecho a la participación no puede ser instrumentalizado de forma que ponga en riesgo su vida, integridad o las exponga a represalias.

Finalmente, el texto propuesto adolece de una falla estructural al no contemplar planes ni exclusiones diferenciadas para los responsables de delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra o genocidio. Al meter en la misma categoría de beneficios (rebajas del 50%, libertad a las 2/5 partes, lugares de reclusión alternativos) a todos los delitos cometidos "con ocasión de su pertenencia al Actor Armado", el proyecto desconoce los compromisos internacionales del Estado.

La jurisprudencia constitucional, sostenida en fallos como la Sentencia C-579 de 2013 (que evaluó el Marco Jurídico para la Paz) y la Sentencia C-007 de 2018 (sobre la Jurisdicción Especial para la Paz), ha dejado claro que los máximos responsables de crímenes internacionales y macrocriminalidad exigen un tratamiento judicial riguroso. No diferenciar estos delitos atroces del concierto para delinquir o el narcotráfico rompe el estándar constitucional que prohíbe la amnistía, el indulto o los beneficios desproporcionados frente a las peores violaciones de derechos humanos.

La obligación de juzgar y sancionar a los autores de graves violaciones a los derechos humanos, como expresión del deber de garantía, tiene su asidero jurídico en tratados internacionales 109 y otros instrumentos declarativos. El Comité de Derechos Humanos ha recordado que: *"el Estado Parte [del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos] tiene el deber de investigar a fondo las presuntas violaciones de derechos humanos, en particular las desapariciones forzadas de personas y las violaciones del derecho a la vida, y de encausar penalmente, juzgar y castigar a quienes sean considerados responsables de esas violaciones. Este deber es aplicable a fortiori en los casos en que los autores de esas violaciones han sido identificados*".

Los Estados partes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos tienen la obligación internacional de juzgar y sancionar a los responsables de graves violaciones a los derechos humanos, como las desapariciones forzadas, las ejecuciones extrajudiciales y la tortura, concluyendo que tratándose de graves violaciones de derechos humanos, como la tortura, la desaparición forzada y la ejecución extrajudicial , los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra, la obligación de procesar y sancionar a los autores de estos ilícitos es absoluta.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha precisado que esta obligación es indelegable e irrenunciable. Tratándose de crímenes de lesa humanidad y de crímenes de guerra, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, suscrito por la República de Colombia, reitera el deber jurídico de "todo Estado de ejercer sus jurisdicción penal contra los responsables de crímenes internacionales". Los Principios de cooperación internacional en la identificación, detención, extradición y castigo de los culpables de crímenes de guerra, o de crímenes de lesa humanidad" prescriben que "Los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad, dondequiera y cualquiera que sea la fecha en que se hayan cometido, serán objeto de una investigación, y las personas contra las que existen pruebas de culpabilidad en la comisión de tales crímenes serán buscadas, detenidas, enjuiciadas y, en caso de ser declaradas culpables, castigadas.

De esa forma, la obligación internacional de un Estado de juzgar y castigar a los responsables de crímenes contra la humanidad es una norma imperativa del Derecho Internacional que pertenece al jus cogens. Los responsables de crímenes de lesa humanidad no pueden invocar ninguna inmunidad o privilegio especial para sustraerse a la acción de la justicia.

La obligación de juzgar y castigar debe ser cumplida de acuerdo con las normas previstas para ello por el Derecho Internacional, lo cual incluye un tribunal independiente e imparcial, el respeto de las garantías judiciales propias del debido proceso y la imposición de penas adecuadas a la gravedad de los crímenes.

El Derecho Internacional impone la obligación de castigar con penas apropiadas a la gravedad de los hechos a las personas declaradas culpables de graves violaciones de derechos humanos y de crímenes bajo el Derecho Internacional. Este principio esta refrendado en numerosos instrumentos internacionales de derechos humanos.

El principio de proporcionalidad de las penas, que exige que las sanciones previstas en las normas y aplicadas por los tribunales no sean arbitrarias ni desproporcionadas con la gravedad de los delitos que se sancionan. Ciertamente, el principio de proporcionalidad debe evaluarse a la luz de la gravedad del delito así como de las penalidades impuestas en la legislación para delitos de similar gravedad.

La imposición de sanciones irrisorias, en desprecio del principio de proporcionalidad de las penas, constituye una forma reconocida de impunidad de facto por el Derecho Internacional. La Comisión de Derecho Internacional, en

sus labores de elaboración del Proyecto de Código de Crímenes contra la Paz y la Seguridad, señaló no puede reconocerse la validez del principio non bis idem cuando las actuaciones judiciales tuvieron como propósito hacer un simulacro de juicio o imponer penas no proporcionales en absoluto con la gravedad del crimen.

En el análisis de la Ley de Justicia y Paz que previó penas alternativas - para graves delitos tales como masacres, asesinatos, tortura, desapariciones forzadas, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra - de máximo ocho años de privación de libertad, los cuales pueden ser reducidos a seis años y cuatro meses, toda vez que la permanencia del beneficiado con la Ley en una zona de concentración puede descontarse hasta por un tiempo de 18 meses, constituye una violación de la obligación del Estado colombiano de juzgar y castigar con penas adecuadas a la gravedad de los delitos a los autores de graves violaciones de derechos humanos, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra.

De esa forma, en la Sentencia C-370 de 2006, la Corte Constitucional estableció que Ley de Justicia y Paz constituye una violación del deber jurídico del Estado colombiano de erradicar la impunidad.

En este sentido, los amplios beneficios penales plasmados en el Proyecto de Ley corren un alto riesgo de ser declarados inexequibles por la Corte Constitucional, toda vez que configuran una renuncia velada al deber ineludible del Estado de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario. La jurisprudencia ha reiterado sistemáticamente que, si bien el legislador goza de un margen de configuración para diseñar políticas de sometimiento o de orden público, estas herramientas no pueden traducirse en un vaciamiento de la potestad punitiva frente a crímenes atroces. Otorgar rebajas punitivas del 50% o libertades condicionales anticipadas de forma generalizada, sin criterios estrictos de proporcionalidad frente a la gravedad del daño, equivale a un indulto o amnistía disfrazada, lo cual choca frontalmente con la Constitución.

Como lo ha advertido la Corte Constitucional en pronunciamientos anteriores sobre marcos de desmovilización y justicia transicional, el sacrificio de la justicia para alcanzar fines de pacificación tiene límites materiales infranqueables. Si el diseño legal impide la imposición de penas efectivas y proporcionales para los perpetradores de delitos de lesa humanidad o crímenes internacionales, el Estado incumple sus obligaciones frente al Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Por consiguiente, someter a la misma escala de concesiones procesales a toda la estructura criminal, omitiendo planes diferenciados para las conductas más graves, viciaría de inconstitucionalidad estas disposiciones y obligaría a la Corte a expulsarlas del ordenamiento jurídico para proteger el núcleo esencial de los derechos de las víctimas.

3.2 LOS "COLABORADORES" DEL NUMERAL 5 DEL ARTÍCULO 66B: UN BENEFICIO SIN SUJETO DEFINIDO, SIN CONTROL PATRIMONIAL Y FUNDADO EN UN SIMPLE COMPROMISO

3.2.1 EL TEXTO DEL PROYECTO Y SU JUSTIFICACIÓN

El numeral 5 del artículo 66B dispone:

> "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."

La exposición de motivos (página 45 del texto radicado) justifica la norma así: "*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 […] Un proceso que se limite a judicializar a sus integrantes armados, sin identificar esas redes de apoyo, produciría un desmantelamiento incompleto*".

El diagnóstico de la exposición es correcto, pero el articulado no lo desarrolla. El fin declarado es identificar las redes de apoyo; sin embargo, el beneficio no exige identificar a nadie. Para obtener la suspensión de la pena basta con entregar "los bienes producto de las acciones ilícitas" y "comprometerse" con unas medidas restaurativas que la Ley no define. Se trata, además, del beneficio más generoso del proyecto, otorgado a personas que no portaron armas pero sin las cuales las estructuras armadas no podrían financiarse, abastecerse ni legalizar sus rentas.

3.2.2. UN BENEFICIO QUE CONTRADICE LA EXCLUSIÓN LEGAL VIGENTE

El artículo 68A del Código Penal establece que no se concederán "la suspensión condicional de la ejecución de la pena", "la prisión domiciliaria como sustitutiva de la prisión", "ni habrá lugar a ningún otro beneficio, judicial o administrativo", para quienes sean condenados, entre otros, por "delitos dolosos contra la Administración Pública", "lavado de activos", "testaferrato" y "enriquecimiento ilícito de particulares". Su parágrafo 1 solo exceptúa de esta regla la libertad condicional del artículo 64 y lo dispuesto en el artículo 38G del mismo Código.

El legislador decidió, por tanto, que los delitos que el numeral 5 pretende beneficiar no admiten subrogados penales. El proyecto abre una excepción para esos mismos delitos sin mencionar el artículo 68A ni derogarlo: el artículo 21, de derogatorias, se refiere a disposiciones de las Leyes 2272 de 2022, 418 de 1997 y 1908 de 2018, pero no al Código Penal. Se crea así una antinomia que los jueces tendrían que resolver caso por caso, con el consiguiente riesgo de decisiones contradictorias.

La magnitud del beneficio se aprecia al comparar con el régimen ordinario. La suspensión condicional del artículo 63 del Código Penal solo procede cuando la pena impuesta no exceda de cuatro años. Las penas de los delitos que cubre el numeral 5 son muy superiores: el lavado de activos tiene prisión de diez a treinta años (artículo 323), el testaferrato de noventa y seis a doscientos setenta meses (artículo 326), el enriquecimiento ilícito de particulares de noventa y seis a ciento ochenta meses (artículo 327) y el enriquecimiento ilícito de servidores públicos de nueve a quince años (artículo 412). Con el numeral 5, una persona condenada por lavado de activos a varias décadas de prisión podría quedar en libertad después de un año de reclusión.

3.2.3. EL ESTÁNDAR DEL "COMPROMISO": EL PROYECTO NO EXIGE CUMPLIR, SOLO PROMETER

Uno de los puntos más cuestionables del numeral 5 es el estándar que adopta. La norma no condiciona la suspensión de la pena a que el colaborador haya cumplido las medidas de justicia restaurativa, ni a que su colaboración haya producido algún resultado, sino a que "se comprometan con medidas verificables de justicia restaurativa". Comprometerse es manifestar la voluntad de hacer algo en el futuro; no es hacerlo. El proyecto sustituye el estándar de cumplimiento eficaz, que rige en todo el derecho penal premial colombiano, por un estándar de promesa.

a) La condición se agota en el momento en que se firma. Tal como está redactado, el requisito se cumple en el instante en que el colaborador suscribe el compromiso. A partir de ese momento ya ha satisfecho la condición legal, aunque nunca ejecute medida restaurativa alguna. La suspensión opera "transcurrido un año de la ejecución de la pena", pero la norma no exige que en ese año se haya cumplido nada: solo que se haya entregado lo que se dice que son los bienes ilícitos y que se haya prometido reparar.

b) La revocatoria se vuelve prácticamente inoperante. El parágrafo 2 del artículo 66B dispone que el juez revocará los beneficios "si se establece que el integrante del Actor Armado Ilegal o Terrorista beneficiado incumplió con alguna de las condiciones establecidas". Si la condición es comprometerse, y el colaborador se comprometió, no hay incumplimiento de la condición, aunque la promesa no se honre. Además, el parágrafo habla del "integrante", y el colaborador, por definición, no lo es. La consecuencia es que el beneficio más sensible del proyecto es también el más difícil de revocar.

c) Las medidas a las que se compromete no existen en la ley. Las "medidas verificables de justicia restaurativa" no están definidas en ningún artículo del proyecto. Los únicos "programas restaurativos" que menciona el texto son los del numeral 2 del artículo 66C, cuyo contenido, según su parágrafo 3, "serán regulados por el Gobierno Nacional". El artículo 250 de la Constitución, en su numeral 7, dispone que "la ley fijará los términos en que podrán intervenir las víctimas en el proceso penal y los mecanismos de justicia restaurativa". El proyecto no lo hace: el colaborador se compromete con algo cuyo contenido no fija el legislador, y que en el mejor de los casos definirá un decreto. Que las medidas sean "verificables" en abstracto no significa que alguien deba verificar que se cumplieron, ni que su incumplimiento tenga consecuencias.

d) El propio proyecto exige más en otros casos. El estándar de compromiso es una anomalía dentro del mismo texto. Para la redención por colaboración eficaz, el parágrafo 1 del artículo 66C establece que ésta "solo será computable en la medida en que resulte efectivamente verificable y conduzca a resultados concretos". Para la libertad condicional anticipada, el numeral 3 del artículo 66B exige información "que efectivamente conduzca a la búsqueda de personas dadas por desaparecidas" y que se "contribuya efectivamente a la verdad y a la reparación". Para la rebaja punitiva, el numeral 1 exige "contribuciones al desmantelamiento que puedan ser verificadas". Es decir, el proyecto exige

resultados efectivos para un día de redención o para anticipar la libertad condicional de un integrante raso, pero se conforma con una promesa para suspender la pena de quien lavó los activos de la organización.

e) La exposición de motivos defiende el estándar contrario. Al justificar el régimen de condiciones, la exposición sostiene que los tratamientos penales especiales "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", criterio que atribuye a la jurisprudencia de la Corte Constitucional desde la Sentencia C-370 de 2006. Afirma también que las condiciones de acceso buscan asegurar que el sometimiento se traduzca "en actos verificables", y que "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". Un compromiso futuro no es una contribución efectiva, ni real, ni comprobable al momento de reconocer el beneficio.

f) El ordenamiento vigente exige eficacia. El mismo artículo 68A del Código Penal, que excluye los subrogados para estos delitos, solo admite como salvedad "los beneficios por colaboración regulados por la ley, siempre que esta sea efectiva". El artículo 349 de la Ley 906 de 2004, para los preacuerdos ordinarios, dispone que cuando el sujeto activo "hubiese obtenido incremento patrimonial fruto del mismo, no se podrá celebrar el acuerdo con la Fiscalía hasta tanto se reintegre, por lo menos, el cincuenta por ciento del valor equivalente al incremento percibido y se asegure el recaudo del remanente". Y la Sentencia C-525 de 2023 recordó que "ningún tratamiento penal especial está exento de requisitos de concesión ni de causales de revocatoria". El numeral 5 es menos exigente que el preacuerdo que la Fiscalía puede celebrar hoy con cualquier procesado por lavado de activos: aquel exige reintegrar antes de acordar; este solo exige prometer después.

g) El mismo patrón aparece en otras condiciones del proyecto. El estándar de compromiso no se limita a los colaboradores. Entre las condiciones de acceso del artículo 66A, el numeral 5 exige al grupo "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". La información sobre los nexos políticos y la corrupción, que la exposición de motivos considera indispensable porque estas organizaciones "se sostienen gracias a redes de corrupción institucional, y que sin desmontarlas el desmantelamiento es incompleto", es, en la fase de acceso, objeto de un compromiso y no de una entrega efectiva. Y entre las condiciones de permanencia, el numeral 1 exige que la persona "mantenga una participación genuina y comprometida con el proceso", fórmula subjetiva y de difícil verificación judicial. No es claro, además, que las condiciones de permanencia del artículo 66A, previstas para "cada persona en el proceso de Sometimiento", sean aplicables a los colaboradores, que no son integrantes del grupo.

En suma, el proyecto traslada el riesgo del incumplimiento a las víctimas y al Estado: el beneficio se concede de inmediato a cambio de una promesa, y si la promesa no se cumple, las herramientas para revertirlo son débiles o inexistentes.

3.2.4. INVENTARIO DE PROBLEMAS DEL NUMERAL 5

ELEMENTO	TEXTO DEL PROYECTO	PROBLEMA
Sujeto	"los colaboradores de los actores armados ilegales"	No hay definición legal. La exposición solo indica que no portan armas ni integran formalmente la estructura. No se sabe si incluye a servidores públicos, miembros de la Fuerza Pública, empresarios o actores políticos.
Estándar de exigencia	"se comprometan con medidas verificables de justicia restaurativa"	Basta prometer; no se exige cumplir. La condición se satisface al firmar el compromiso, lo que hace casi imposible su revocatoria.
Contenido del compromiso	"medidas verificables de justicia restaurativa"	Las medidas no están definidas en la ley. Los programas restaurativos del art. 66C "serán regulados por el Gobierno Nacional", pese a que el art. 250, num. 7, C.P. reserva a la ley los mecanismos de justicia restaurativa.
Vínculo con el sometimiento	"de los actores armados ilegales"	No exige que el actor armado esté en proceso de sometimiento. Un colaborador podría acceder aunque la estructura siga operando.
Ruta de acceso	Ninguna	Los colaboradores no son integrantes: no están en las listas del art. 8B bis ni les aplica el par. 3 del art. 66A. No hay procedimiento legal de acceso.
Delitos	"lavado de activos, testaferrato y enriquecimiento ilícito"	Abre un beneficio que el art. 68A C.P. prohíbe, sin derogarlo ni exceptuarlo. "Enriquecimiento ilícito" sin distinción comprende el de servidores públicos (art. 412 C.P.).
Forma de intervención	"hayan participado de"	Cubre autores y partícipes sin graduación. El gran operador financiero y el prestanombres reciben igual trato.
Condición patrimonial	"entreguen los bienes producto de las acciones ilícitas"	No exige la totalidad, ni inventario juramentado, ni bienes en cabeza de terceros, ni beneficiario final, ni bienes lícitos. Los bienes ilícitos ya son objeto de extinción de dominio y comiso. Es menos exigente que el art. 349 de la Ley 906 de 2004.
Condición de información	Ninguna	No exige información sobre la red, las fuentes de financiación, los servidores públicos involucrados ni los beneficiarios finales.
Resultado	Ninguna	El beneficio no depende de que la colaboración produzca judicializaciones, extinción de bienes desconocidos o desarticulación de estructuras financieras.
Víctimas	"medidas verificables de justicia restaurativa"	No hay reparación con patrimonio propio, participación de las víctimas ni contribución a la verdad sobre los hechos victimizantes.
Revocatoria	Par. 2 del art. 66B	Se refiere al "integrante" que "incumplió con alguna de las condiciones". El colaborador no es integrante y la condición (comprometerse) se cumple al firmar. Nada prevé el hallazgo posterior de bienes ocultos.
Exclusiones	Ninguna	No excluye a servidores públicos ni a quienes financiaron o se beneficiaron de graves violaciones (despojo, desplazamiento, masacres).

3.2.5. Quiénes podrían ser, en la realidad, los "colaboradores"

La exposición de motivos reconoce que las estructuras armadas se sostienen en redes de apoyo. Esas redes no se agotan en el testaferro o prestanombres. Sin una definición legal, la expresión "colaboradores de los actores armados ilegales" podría comprender a cualquiera de las siguientes personas, siempre que su conducta se enmarque en lavado de activos, testaferrato o enriquecimiento ilícito:

CATEGORÍA	EJEMPLOS DE CONDUCTA
Testaferros o prestanombres	Titularidad aparente de tierras, ganado, vehículos, sociedades o cuentas.
Operadores financieros y lavadores	Estructuración de operaciones de lavado a través de contrabando, casas de cambio, finca raíz, minería, comercio exterior o activos virtuales.
Financiadores y beneficiarios económicos	Empresarios, ganaderos, comerciantes o mineros que financian a la estructura, le pagan "seguridad" o se benefician del control territorial y del despojo.
Proveedores	Suministro de armas, municiones, explosivos, insumos químicos, combustible, comunicaciones o logística.
Servidores públicos	Funcionarios de alcaldías, concejos, notarías, registro, catastro, tránsito, contratación o despachos judiciales que facilitan, encubren o legalizan.
Miembros de la Fuerza Pública	Filtración de información operacional, venta o desvío de armamento, omisión deliberada de operaciones o connivencia territorial.
Actores políticos	Financiación ilegal de campañas, intermediación de contratos o captura de entidades territoriales.

El riesgo no es teórico. El numeral 5 menciona el "enriquecimiento ilícito" sin distinguir entre el de particulares (artículo 327 del Código Penal) y el de servidores públicos (artículo 412), de modo que nada impide que un alcalde, un funcionario de registro o un miembro de la Fuerza Pública que se enriqueció colaborando con una estructura armada invoque el beneficio. Ello sería contrario al artículo 68A del Código Penal, que excluye de los subrogados a los condenados por delitos dolosos contra la administración pública, y a la decisión del constituyente, que en el artículo 122 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2009, estableció inhabilidades permanentes para "quienes hayan sido condenados por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales, delitos de lesa humanidad o por narcotráfico en Colombia o en el exterior". El proyecto, que exige a los integrantes información sobre "nexos políticos y líneas de corrupción", terminaría premiando con la suspensión de la pena a quienes encarnan esos nexos.

Tampoco excluye el numeral 5 a quienes, además de lavar activos o servir de testaferros, hayan financiado o se hayan beneficiado de graves violaciones a los derechos humanos, como el despojo de tierras, el desplazamiento forzado o las masacres. Y no distingue entre el gran operador financiero que diseñó el esquema de lavado y el prestanombres que firmó una escritura: ambos reciben el

mismo beneficio, porque la norma cubre a quienes "hayan participado de" esos delitos, sin graduación alguna.

3.2.6. ENTREGAR LO QUE EL ESTADO YA PODÍA QUITAR

La única condición patrimonial del numeral 5 es entregar "los bienes producto de las acciones ilícitas". Esos bienes, por su origen, ya están sujetos a extinción de dominio y a comiso. El colaborador entrega, entonces, lo que el Estado ya tenía el deber y la facultad de quitarle. La norma no exige la totalidad de los bienes, ni un inventario bajo juramento, ni la identificación de los bienes en cabeza de terceros, de personas jurídicas o en el exterior, ni la del beneficiario final, ni la reparación con bienes de origen lícito cuando los ilícitos no alcancen.

Este estándar es inferior al de la Sentencia C-370 de 2006, que, al revisar la Ley 975 de 2005, estableció que el patrimonio de los desmovilizados, y no solo sus bienes ilícitos, debe contribuir a la reparación de las víctimas, y que el ocultamiento conduce a la pérdida de los beneficios. Y es inferior, como se vio, al del artículo 349 de la Ley 906 de 2004. Tampoco se exige información alguna sobre la red: ni sobre las fuentes de financiación, ni sobre los demás testaferros, ni sobre los servidores públicos involucrados. El beneficio no depende de que la colaboración produzca imputaciones, extinción de bienes desconocidos por las autoridades o la desarticulación de estructuras financieras.

3.2.7. UN BENEFICIO SIN RUTA DE ACCESO

El numeral 5 tampoco dice cómo accede el colaborador al beneficio. Los colaboradores no son integrantes del actor armado; por tanto, no figuran en las listas del artículo 8B bis, que acreditan "la calidad de integrante", ni les es aplicable el parágrafo 3 del artículo 66A, que se refiere a "los integrantes de Actores Armados Ilegales o Terroristas que individual y voluntariamente se sometan". Tampoco exige la norma que el actor armado al que sirvieron esté en proceso de sometimiento: un colaborador podría pedir el beneficio aunque la estructura siga operando.

Hay entonces dos posibilidades, y ambas son defectuosas. O el numeral 5 carece de procedimiento de acceso y es, en la práctica, inaplicable; o el reglamento del sometimiento individual, que el proyecto deja por completo en manos del Gobierno, lo habilita por extensión. En el segundo caso, los beneficiarios más sensibles del proyecto (lavadores, financiadores y eventualmente servidores públicos) entrarían por la ruta menos regulada, definida por el Ejecutivo. En cualquiera de los dos escenarios, el Congreso no estaría definiendo quién accede al beneficio penal más generoso del proyecto.

3.3. SE DESCONOCE EL DERECHO DE LAS VÍCTIMAS A LA VERDAD

El derecho de las víctimas a la verdad no es un complemento del derecho a la justicia, sino un componente autónomo de sus derechos. Al respecto, la Ley 1448 de 2011 establece en el artículo 23 lo siguiente:

> Artículo 23. Las víctimas, sus familiares y la sociedad en general, tienen el derecho imprescriptible e inalienable a conocer la verdad acerca de los motivos y las circunstancias en que se cometieron las violaciones de que trata el artículo 3° de la presente Ley, y en caso de fallecimiento o desaparición, acerca de la suerte que corrió la víctima, y al esclarecimiento de su paradero. La Fiscalía General de la Nación y los organismos de policía judicial deberán garantizar el derecho a la búsqueda de las víctimas mientras no sean halladas vivas o muertas.
>
> El Estado debe garantizar el derecho y acceso a la información por parte de la víctima, sus representantes y abogados con el objeto de posibilitar la materialización de sus derechos, en el marco de las normas que establecen reserva legal y regulan el manejo de información confidencial.

De igual manera, la Corte Constitucional ha desarrollado su jurisprudencia frente al derecho a la verdad de las víctimas. Al respecto, mediante Sentencia C-228 de 2002 se explicó que la reparación de las víctimas no tienen un carácter meramente material sino que comprende exigir a las autoridades el goce efectivo de sus derechos, entre los cuales se encuentra la verdad, justicia y reparación económica de los daños sufridos.

Posteriormente, mediante Sentencia C-370 de 2006 que revisó la constitucionalidad de Ley 975 de 2005, la Corte Constitucional aplicó el estándar de verdad a los procesos de desmovilización. En dicha oportunidad, señaló que los beneficios penales solo resultan admisibles si se compensan con una contribución efectiva al esclarecimiento de los hechos. Por eso la Corte exigió que la versión libre fuera una confesión completa y veraz, y condicionó el régimen para que el ocultamiento de delitos tuviera consecuencias sobre los beneficios. A su vez, en cuanto al derecho a la verdad en su dimensión colectiva señaló que incluye "*en primer lugar, el derecho a que los delitos más graves sean investigados. Esto implica que tales delitos deben ser investigados y que el Estado es responsable por acción o por omisión si no hay una investigación seria acorde con la normatividad nacional e internacional. Una de las formas de violación de este derecho es la inexistencia de medidas que sancionen el fraude a la justicia o sistemas de incentivos que no tomen seriamente en cuenta estos factores ni promuevan seria y decididamente la consecución de la verdad*".

De igual manera, la Sentencia C-579 de 2013, al estudiar el Marco Jurídico para la Paz, reiteró que la contribución al esclarecimiento de la verdad es condición de cualquier tratamiento penal especial.

A pesar de todo lo anterior, la exposición de motivos del presente Proyecto de Ley asume el estándar de verdad a las víctimas pero el articulado no contiene un mecanismo que convierta ese propósito en una obligación verificable. El proyecto reduce la verdad a fórmulas genéricas como "comprometerse" con la entrega de información sobre nexos políticos y corrupción en el artículo 66A y la obligación de colaborar con la justicia y con el esclarecimiento de la verdad en el artículo 66A. Sin embargo, ninguna de estas disposiciones obliga a reconocer los hechos concretos cometidos, ni establece ante quién se rinde esa verdad, con qué participación de las víctimas o con qué contraste frente a las denuncias existentes.

Aunado a lo anterior, el numeral 3 del artículo 8B creado mediante el artículo 10 dispone que no se suspenderá la extradición de los integrantes de Actores Armado Ilegales o terroristas que se sometan. Esta disposición amplía la dificultad de que la víctimas accedan a la verdad de los crímenes cometidos por estos actores. La información que un sometido aporta sobre una masacre, una desaparición o los apoyos institucionales de su organización debe ser contrastada con las denuncias de las víctimas, complementada cuando resulta incompleta y confrontada con otros testimonios. Cuando se trata de personas desaparecidas, debe además traducirse en diligencias de búsqueda, exhumación e identificación que pueden tomar años y que con frecuencia requieren nuevas precisiones de quien aportó la información. Todo ello supone que la persona permanezca a disposición de las autoridades colombianas durante el tiempo necesario.

El propio proyecto está construido sobre ese presupuesto. Las condiciones de permanencia del artículo 66A se exigen una vez iniciada la judicialización y deben cumplirse de manera continuada. La libertad condicional anticipada del numeral 3 del artículo 66B depende de información que "efectivamente conduzca a la búsqueda de personas dadas por desaparecidas", previo informe de la Unidad de Búsqueda. La redención de pena del artículo 66C se reconoce por información que conduzca a "la ubicación, identificación o entrega de personas dadas por desaparecidas". La exposición de motivos resume esta lógica al afirmar que quien aporte de manera verificable la información sobre el paradero de los desaparecidos "accederá a las consecuencias jurídicas más favorables previstas en esta ley, y quien la oculte no podrá conservarlas".

Ese sistema de incentivos solo funciona si el sometido sigue sujeto a la justicia colombiana y si los beneficios que puede ganar o perder tienen valor para él. Frente a una persona extraditada, ninguna de las dos condiciones se cumple. De manera que, la revocatoria de una rebaja de pena en Colombia carece de efecto práctico cuando tiene prioridad cumplir una condena en otro Estado.

La extradición no solo interrumpe la verdad, sino que la reorienta a los beneficios de otro país. El proceso penal en el Estado requirente persigue los delitos que interesan a ese Estado, por lo general el tráfico de estupefacientes y el lavado de activos, y los incentivos procesales que se puedan ofrecer se dirigen a obtener información sobre rutas, socios y estructuras financieras útiles para la persecución extranjera, no sobre los homicidios, las desapariciones o los desplazamientos cometidos en Colombia. Una vez extraditado, el mando tiene razones para negociar con la justicia extranjera la información que le reporte beneficios allí y ninguna razón para responder las preguntas de las víctimas colombianas.

Esta situación puede replicar lo que ocurrió en el 2008 con la extradición de catorce exjefes paramilitares desmovilizados que interrumpieron su participación en los procesos de Justicia y Paz. Los mecanismos posteriores de cooperación judicial permitieron que algunos siguieran declarando por videoconferencia, pero ese acceso se fue reduciendo con los años y buena parte de la verdad sobre sus estructuras y sus apoyos quedó pendiente.

En consecuencia, el Proyecto de Ley 433 de 2026 desconoce el derecho de las víctimas a la verdad por dos vías que se refuerzan entre sí. Por una parte, no establece un mecanismo que obligue a esclarecer los hechos y se limita a fórmulas genéricas cuyo cumplimiento no puede verificarse. Por otra, consagra una regla de extradición que neutraliza los incentivos que el propio proyecto diseña y que aleja de la justicia colombiana a quienes poseen la información más

relevante sobre los crímenes, sus responsables, sus apoyos y el paradero de las personas desaparecidas.

4. NO HAY SEGURIDAD JURÍDICA PARA LOS MIEMBROS DE LA FUERZA PÚBLICA

4.1. MANDATOS CONTRADICTORIOS

El proyecto impone a la Fuerza Pública obligaciones que no pueden cumplirse simultáneamente:

- El numeral 3 del artículo 8B dispone que "no se suspenderá la ejecución de las órdenes de captura ni la extradición" de quienes se sometan, y el inciso tercero del artículo 2 que los actos preparatorios no suspenden ni disminuyen las facultades y deberes de las autoridades militares y de policía.

- El mismo artículo 8B y el numeral 1.2 del artículo 5 prevén que esas personas se concentren en un lugar definido por el Gobierno con el fin de facilitar su judicialización, lo que supone, como mínimo, que puedan llegar a él y permanecer allí.

A esa tensión se suman dos fórmulas abiertas. El inciso tercero del artículo 2 exceptúa de la regla de no suspensión "las medidas temporales, expresas y controladas que se adopten conforme a la Constitución y la ley", sin decir cuáles son, quién las adopta ni cómo se controlan. Y el parágrafo 2 del artículo 8 dispone que las acciones del Gobierno no interrumpen el ejercicio de las funciones de la Fuerza Pública "frente a los Actores Armados Ilegales o Terroristas que no se encuentren vinculados a un proceso de Sometimiento". Al contrario, el texto sugiere que frente a quienes sí están vinculados algo cambia, pero no dice qué.

El policía o el militar que encuentre en el lugar de judicialización, o en el trayecto hacia él, a una persona con orden de captura vigente no tiene en la Ley una regla clara sobre qué hacer: si ejecuta la captura, puede frustrar el proceso de sometimiento que el Gobierno adelanta; si no la ejecuta, incumple una orden judicial que el propio proyecto declara no suspendida.

4.2. LOS RIESGOS PENALES Y DISCIPLINARIOS

La omisión de ejecutar una orden de captura vigente puede tener consecuencias para el servidor público. El Código Penal sanciona como prevaricato por omisión (artículo 414) al servidor público que omita, retarde, rehúse o deniegue un acto propio de sus funciones, y los regímenes disciplinarios aplicables a la Fuerza Pública y para los servidores públicos contempla como falta el incumplimiento de los deberes funcionales.

Las causales de ausencia de responsabilidad no ofrecen una protección suficiente en este escenario. El numeral 3 del artículo 32 del Código Penal exige obrar "en estricto cumplimiento de un deber legal", y el numeral 4 obrar "en cumplimiento de orden legítima de autoridad competente emitida con las formalidades legales". Un acto administrativo que define un lugar de judicialización no es, por sí mismo, una orden de no ejecutar una captura, y una instrucción en ese sentido sería difícilmente "legítima" cuando la Ley que la sustenta prohíbe suspender las capturas. En cuanto a la obediencia debida, el artículo 91 de la Constitución exceptúa de responsabilidad a "los militares en servicio", haciéndola recaer en el superior que da la orden, pero esa excepción no cobija a los miembros de la Policía Nacional, que según el artículo 218 de la Constitución es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil. Además, el artículo 32 del Código Penal prohíbe reconocer la obediencia debida "cuando se trate de delitos de genocidio, desaparición forzada y tortura", conductas de las que pueden estar acusadas personas que se trasladen al lugar de judicialización.

4.3. VACÍOS OPERATIVOS

El proyecto no regula quién traslada a las personas hasta el lugar de judicialización, bajo qué protocolo, por qué rutas, con qué reglas sobre el uso de la fuerza ni quién responde por su custodia mientras permanecen allí. La Ley 1908 de 2018 preveía corredores de seguridad para el desplazamiento hacia las zonas de reunión (artículo 40); el proyecto no los contempla. El artículo 8A ordena garantizar la seguridad de "los Interlocutores Designados, de los delegados autorizados por el Gobierno Nacional y de las demás autoridades competentes", pero nada dice sobre la seguridad de las personas que se someten durante su traslado y permanencia, ni sobre la protección jurídica de los servidores que participan en esas operaciones. Tampoco establece reglas para el caso en que una persona abandone el lugar, que en la Ley 1908 de 2018 se entendía como desistimiento del proceso (parágrafo 2 del artículo 43).

4.4. EL PROYECTO SUPRIME LA BASE LEGAL ANTERIOR SIN SUSTITUIRLA

Los modelos anteriores resolvían este problema, con mayor o menor acierto, mediante una base legal expresa para la suspensión de las órdenes de captura. La exposición de motivos lo reconoce al explicar que la zona de distensión del Caguán y las Zonas Veredales Transitorias de Normalización "autorizaban la suspensión de las órdenes de captura dentro de las zonas fijadas", y la Corte Constitucional avaló esa figura como medida excepcional y temporal (Sentencias C-048 de 2001 y C-518 de 2017, citadas en la exposición de motivos). La Ley 1908 de 2018, por su parte, permitía a la Fiscalía suspender las capturas a solicitud del Consejo de Seguridad Nacional, con límites de tiempo y lugar.

El proyecto elimina esa posibilidad, lo cual es una decisión de política legítima, pero no la reemplaza por ninguna otra regla que dé certeza a quienes deben ejecutar el modelo: no dice que la captura se ejecute al momento del traslado, ni que la persona deba ser puesta a disposición de un juez en un plazo determinado, ni que exista un protocolo con efectos jurídicos para los servidores que intervienen. La carga de resolver en terreno una contradicción que el legislador no resolvió recae así sobre los miembros de la Fuerza Pública, con los riesgos penales y disciplinarios descritos.

La seguridad jurídica de quienes ejecutan la política de orden público no es un asunto accesorio. Sin reglas claras, es previsible que los servidores se abstengan de participar en los traslados o que actúen de manera desigual en distintas regiones, lo que afectaría tanto la eficacia del sometimiento como los derechos de las personas involucradas y la confianza de las comunidades.

5. CONTRATACIÓN DIRECTA SIN PUBLICIDAD Y SIN COMPETENCIA

El Proyecto de Ley radicado por el Gobierno Nacional ha incluido en su artículo 19 que se busca que FONSECON no esté obligado a publicar los documentos de procesos para la adquisición de bienes y servicios. Este elemento fue modificado en su redacción por la ponencia positiva, refiriéndose al Decreto 1082 de 2015 en su artículo 2.2.1.2.1.4.6. que establece que "las Entidades Estatales no están obligadas a publicar los Documentos del Proceso para adquirir bienes y servicios en el Sector Defensa, la Dirección Nacional de Inteligencia y la Unidad Nacional de Protección que requieren reserva. En estos procesos de contratación la adquisición debe hacerse en condiciones de mercado sin que sea necesario recibir varias ofertas".

En otras palabras, el parágrafo traslada al Ministerio del Interior, cuando gasta recursos del FONSECON en proyectos de la fuerza pública, el régimen de excepción más amplio del sistema de compras públicas, es decir, contratación directa sin publicidad y sin competencia.

Vale aclarar que la facultad de contratación directa está ya reglada por Ley y no es para cualquier entidad. La ley 1150 2007 estableció a un grupo cerrado de entidades, entre ellos, al sector defensa, la dirección nacional de inteligencia, entre otras. El Ministerio del Interior no pertenece a las entidades allí indicadas, cobijada por esa facultad de contratación directa.

Esta disposición además representaría un problema de interpretación o aplicación, toda vez qué elementos como un sistema de cámaras o un inmobiliario para una estación de policía podrían verse beneficiado por el tipo de reserva que dispone la norma, haciendo amplio y difuso el alcance y el control que se pueda hacer sobre el gasto público.

Es importante señalar que el artículo 209 de la Constitución ordena que la función administrativa se desarrolle con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. El Estatuto General de Contratación resalta, además, los principios de transparencia y de selección objetiva como regla general. La contratación directa es una excepción a esos principios y se considera de interpretación estricta. Ampliar su ámbito en este proyecto de ley sin una justificación debidamente técnica pone en riesgo la transparencia en los procesos de contratación pública que se terminen adelantando a través del FONSECON.

Por otro lado, el artículo 158 de la Constitución exige que todo proyecto se refiere a una misma materia, y el artículo 169 que el título corresponda a su contenido, a esto se denomina unidad de materia. Ha señalado la Corte en su sentencia C-133 de 2012 que:

"3.3. A partir de su regulación constitucional, la Corte ha destacado que el principio de unidad de materia se traduce en la exigencia de que en toda ley debe existir correspondencia lógica entre el título y su contenido normativo, así como también, una relación de conexidad interna entre las

distintas normas que la integran. Con ello, la propia Constitución Política le está fijando al Congreso dos condiciones específicas para el ejercicio de la función legislativa: (i) definir con precisión, desde el mismo título del proyecto, cuáles habrán de ser las materias de que se va a ocupar al expedir la ley, y, simultáneamente, (ii) mantener una estricta relación interna, desde una perspectiva sustancial, entre las normas que harán parte de la ley, de manera que exista entre ellas coherencia temática y una clara correspondencia lógica con la materia general de la misma, resultando inadmisibles las modificaciones respecto de las cuales no sea posible establecer esa relación de conexidad[1]*. Consecuencia de tales condiciones, sería, entonces, que el Congreso actúa en contravía del principio constitucional de unidad de materia, "cuando incluye cánones específicos que, o bien [no] encajan dentro del título que delimita la materia objeto de legislación, o bien no guardan relación interna con el contenido global del articulado".*

3.4. Ha dejando en claro la jurisprudencia, que con la implementación del principio de unidad de materia se busca propiciar un ejercicio transparente y coherente de la función legislativa, de manera que su producto, la ley, se concrete en materias previamente definidas y sea el "resultado de un sano debate democrático en el que los diversos puntos de regulación han sido objeto de conocimiento y discernimiento"[2]*. Su observancia contribuye, entonces, "a la coherencia interna de las normas y facilita su cumplimiento y aplicación al evitar, o al menos reducir, las dificultades y discusiones interpretativas que en el futuro pudieran surgir como consecuencia de la existencia de disposiciones no relacionadas con la materia principal a la que la ley se refiere".*

Resulta importante hacer énfasis en que la conexión de una disposición debe ser real con el proyecto y no meramente nominal, porque de lo contrario se estaría ante la negación misma del principio de unidad de materia. En sentido de lo anterior, haciendo la revisión del objeto del proyecto se busca dotar al Estado de instrumentos para el orden público, la protección de la población civil, la intervención territorial y el desmantelamiento de actores armados mediante el sometimiento a la justicia. Disposiciones sobre asuntos de selección de contratistas o publicidad de la contratación del Ministerio del Interior no guarda relación con ninguno de estos instrumentos, esto es una propuesta modificación puntual al régimen de contratación, excediendo el alcance y propósito de la prórroga de la ley 418 de 1997.

Finalmente, los recursos del FONSECON provienen principalmente de contribuciones en contratos de obra pública, es decir, son recursos que pagan los contratistas del Estado e indirectamente los ciudadanos. Sin publicidad se vulnera la posibilidad de vigilancia y control ciudadano sobre esos recursos públicos, alentando la opacidad de la información contractual y la transparencia. Además, se podría poner en riesgo el control preventivo y el seguimiento de los órganos de control, en donde el Estado ya se ha comprometido a través de instrumentos internacionales a garantizar una contratación pública con transparencia y criterios objetivos de decisión.

El espíritu de la prórroga de la Ley 418 de 1997 no puede terminar diluyéndose en una propuesta que siga el camino de cada vez hacer menos públicos los procesos de contratación estatal y terminar aminorando el control ciudadano, la función de las veedurías y la labor preventiva de los órganos de control para la protección de los recursos públicos.

6. INTERVENCIÓN TERRITORIAL INTEGRAL SIN FINANCIACIÓN NI METAS SUFICIENTEMENTE PRECISAS

El artículo 4 define la Intervención Territorial Integral (ITI) como un conjunto de acciones civiles, sociales, económicas, de seguridad y justicia para fortalecer el control institucional, sustituir economías criminales y prevenir la reconfiguración armada. La ponencia reconoce que la implementación requiere respaldo fiscal, pero no identifica costos y fuentes plurianuales y concluye que no se advierte impacto fiscal negativo directo porque la ejecución dependerá de apropiaciones anuales.

Hay tensión entre el alcance de las obligaciones enunciadas y la ausencia de estimación de costos, cronograma plurianual, responsables por resultado e indicadores territoriales. La disponibilidad presupuestal no equivale a garantía de ejecución. Debe explicarse cómo se priorizará territorios y cómo se evitará una intervención episódica o principalmente militar.

La ITI requiere participación de gobiernos locales, comunidades, víctimas y autoridades étnicas, con indicadores de reducción de violencia, acceso a servicios, empleo lícito y prevención del reclutamiento.

Finalmente, la transformación territorial es una promesa central, pero la ponencia no aporta soporte financiero y operativo suficiente para evaluar su viabilidad.

7. VIGENCIA

La Ley 418 de 1997 es una normativa de carácter excepcional y transitorio que el Congreso ha venido prorrogando ininterrumpidamente cada cuatro años para dotar a cada nuevo Gobierno presidencial de herramientas legales para negociar la paz y mantener el orden público, donde históricamente se ha tramitado una ley de facultades administrativas y operativas de orden público. Incluir un procedimiento de sometimiento mediante la creación del "Título IIIA" con rebajas de penas del 50% y redención de penas, va en contravía de esta tradición jurídica.

La Corte Constitucional ha revisado la constitucionalidad de las normas de la Ley 418 de 1997, conocida como la Ley de Orden Público, y sus sucesivas prórrogas. De esa forma ha construido una línea jurisprudencial uniforme sobre la naturaleza de vigencia temporal y prorrogable de la Ley 418 de 1997, concebida como una herramienta para lograr la solución pacífica y humanitaria del conflicto armado interno existente desde hace décadas en Colombia.

Con este propósito, la Ley 418 de 1997 contempló en su apartado principal los "instrumentos para la búsqueda de la convivencia" que incluyen fundamentalmente "disposiciones para facilitar el diálogo y la suscripción de acuerdos con grupos armados organizados al margen de la ley para su desmovilización, reconciliación entre los colombianos y la convivencia pacífica".

En su diseño original, la Ley 418 plasmó en el artículo 131 un término inicial de aplicación de únicamente dos años. Sin embargo, ante la persistencia de las condiciones de alteración del orden público y la necesidad de conservar herramientas estatales para la negociación y la convivencia, el ordenamiento jurídico adoptó la técnica de las prórrogas legislativas temporales para renovar de manera sucesiva su vigencia.

Esta secuencia de renovaciones comenzó con la Ley 548 de 1999, que extendió la vigencia general de la norma por tres años, seguida por la Ley 782 de 2002, la cual amplió la duración de sus artículos clave por cuatro años adicionales. Con posterioridad, el Congreso reitera este esquema mediante la expedición de la Ley 1106 de 2006 y la Ley 1421 de 2010, extendiendo en cada oportunidad por cuatro años más la vigencia de los instrumentos normativos para el manejo del orden público. Tal como lo explican las sentencias C-767 de 2014 y SU-587 de 2016, cuando el Legislador aprueba explícitamente la prórroga por un plazo delimitado, los artículos incluidos conservan su plena vigencia y exigibilidad jurídica, mientras que aquellas normas que no son prorrogadas expresamente pierden su vigencia en el ordenamiento por el simple vencimiento del término legal.

Por otra parte, la Sentencia C-048 de 2001 diferenció la vigencia formal del texto legal de la temporalidad funcional de las medidas e instrumentos de paz dictados a su amparo. Al revisar las atribuciones presidenciales para acordar zonas de ubicación temporal o la suspensión de órdenes de captura, la Corte determinó que la vigencia de estas medidas no se encuentra atada a un término cronológico rígido predeterminado en la Ley ni a las barreras temporales de los estados de excepción. En consecuencia, el fallo precisó que la transitoriedad de las medidas de negociación responde a una duración de carácter político, la cual se mantiene activa durante el tiempo en que se desarrolle el proceso de paz y según la valoración que haga el Presidente de la República.

La Sentencia C-525 de 2023 abordó la prórroga más reciente mediante la Ley 2272 de 2022, la cual representó la séptima prórroga de la Ley 418 de 1997. En esta decisión, la Corte ratificó la constitucionalidad del artículo 19 de la Ley 2272 de 2022, que extendió por cuatro años más la vigencia de las disposiciones ordinarias de la Ley 418. La Corte Constitucional reafirmó que el modelo de prórroga periódica constituye un ejercicio legítimo de la libertad de configuración del Congreso en colaboración armónica con el Ejecutivo, permitiendo adaptar temporalmente los mecanismos de paz y seguridad a las dinámicas del conflicto armado y la criminalidad organizada sin otorgarle una permanencia indefinida al texto legal.

Imponer una vigencia de 10 años a la Ley 418 de 1997 fracturaría la lógica de temporalidad de esta Ley, la cual se concibe como una herramienta excepcional e intrínsecamente ligada al ciclo democrático de cada periodo presidencial. Tal como lo ha ratificado la Corte Constitucional en sentencias como la C-525 de 2023, la práctica legislativa de prorrogar esta ley cada cuatro años no es un capricho cronológico, sino un mecanismo diseñado para otorgarle a cada nuevo Gobierno las facultades jurídicas exactas para implementar su propia visión de paz y orden público. Un plazo de una década desvincularía la norma del mandato popular, obligando a futuras administraciones a heredar un marco de negociación rígido que podría ser incompatible con sus propios planes de gobierno.

Además, una extensión tan prolongada desnaturalizaría el carácter esencialmente transitorio de la ley, convirtiendo un régimen de herramientas excepcionales en uno casi permanente. La jurisprudencia, a través de fallos como la Sentencia C-767 de 2014 y la SU-587 de 2016, ha validado las prórrogas cuatrienales precisamente porque obligan al Congreso y al Ejecutivo a hacer una evaluación periódica de las dinámicas cambiantes del conflicto armado. Al congelar estas disposiciones por diez años, el Estado perdería su capacidad de adaptación legislativa frente a las nuevas realidades de la criminalidad, contraviniendo el principio de configuración dinámica que exige el diseño de políticas para la reconciliación.

Finalmente, un término de diez años vulneraría la autonomía del Presidente de la República en el manejo exclusivo del orden público y la paz, un aspecto central defendido desde la Sentencia C-048 de 2001. Dado que la Corte diferenció la vigencia formal del texto legal de la temporalidad funcional de las medidas de paz —las cuales dependen de la valoración política del Jefe de Estado en turno—, imponer una década de vigencia amarraría las manos de al menos dos futuros mandatarios. Esto rompería la colaboración armónica entre los poderes públicos, pues impediría que cada nueva administración cuente con el espacio democrático para solicitarle al Legislador los ajustes, recortes o ampliaciones normativas que su estrategia de paz específica requiera.

8. AUSENCIA DE ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 establece que, en todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley que ordene gasto u otorgue beneficios tributarios debe hacerse explícito y ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Asimismo, exige que en la exposición de motivos se incluyan expresamente los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dichos costos.

No obstante, el proyecto de ley no presenta un análisis de estas implicaciones. La iniciativa no identifica de manera clara el costo fiscal derivado de la creación de la Unidad especializada para la investigación y la 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 DIJIN y del Cuerpo Técnico de Investigación(artículo 14), la implementación de Intervención Territorial Integral (artículo 4 y 15) y la implementación de Programas de Tránsito a la Legalidad a cargo de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (artículo 66E).

V. CONFLICTO DE INTERESES

El artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, Reglamento Interno del Congreso, modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, establece que: "*el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar*". A su turno, el artículo 286 de la norma en comento, modificado por el artículo 1 de la ley 2003 de 2019, define el conflicto de interés como la "*situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista*".

De conformidad con lo anterior, no se evidencia que los congresistas con esta iniciativa legislativa puedan obtener un beneficio particular, actual y directo que les impida participar de la discusión y votación de este proyecto.

Lo anterior, sin perjuicio del deber de los congresistas de examinar, en cada caso en concreto, la existencia de posibles hechos generadores de conflictos de interés, en cuyo evento deberán declararlos de conformidad con lo dispuesto en el inciso 1 del artículo 286 ibídem: "Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones".

VI. CONCLUSIONES

Los ponentes suscribientes reconocen que el Estado tiene el deber de proteger a la población, perseguir a los responsables y desmantelar las estructuras armadas y las economías ilícitas. Sin embargo, la inclusión de un modelo de sometimiento en la prórroga de la Ley de Orden Público resulta incompatible con su naturaleza. Esta ley ha sido el vehículo histórico para otorgar facultades operativas de seguridad y mantenimiento de la paz y del orden público, no para implementar modelos de sometimiento.

Aprobar el tratamiento penal diferenciado propuesto resulta jurídicamente inviable si no se garantiza la proporcionalidad de los beneficios frente al daño causado, la restricción material de la libertad, la centralidad y real participación efectiva de las víctimas y la suficiencia fiscal para ejecutar la intervención territorial. La consolidación de la paz exige la concurrencia de herramientas operativas bajo riguroso control judicial. Solo así se materializan la verdad, la reparación, la no repetición y la recuperación de los territorios, dándole estricto cumplimiento a las obligaciones internacionales del Estado de investigar, juzgar y sancionar la criminalidad. Como el proyecto no resuelve suficientemente estos asuntos, se propone su archivo y una discusión legislativa más rigurosa, con participación de las víctimas y evaluación de alternativas.

VII. PROPOSICIÓN

Por los argumentos expuestos anteriormente, presentamos ponencia negativa y solicitamos a los miembros de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y del Senado de la República ARCHIVAR el Proyecto de Ley 433 de 2026 Cámara - 296 de 2026 Senado "*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*".

Atentamente,

Jorge Augusto Palacio Garzón
Representante a la Cámara
Ponente

Alejandra Gabriela Abasolo Gómez
Representante a la Cámara
Ponente

Alex Xavier Flórez Hernández
Senador de la República
Ponente