dentro de la estructura criminal y los resultados concretos de los aportes realizados.

1. Rebaja punitiva. La rebaja de la pena no podrá superar el diez por ciento (10 %) de la pena acumulada y únicamente podrá reconocerse cuando exista una contribución efectiva, sustancial, verificable y judicialmente valorada al esclarecimiento de la verdad, la reparación integral de las víctimas y el desmantelamiento real de la estructura criminal. En ningún caso la sola manifestación de voluntad de sometimiento, la entrega de información genérica o la suscripción de compromisos futuros constituirán fundamento suficiente para reconocer este beneficio.

En ningún caso podrán acceder a esta rebaja quienes hayan ejercido funciones de dirección, financiación, coordinación, control o mando dentro de la organización, ni quienes hayan ordenado, promovido o participado de manera determinante en graves violaciones a los derechos humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

2. Modalidades de cumplimiento de la pena. Se elimina la posibilidad de sustituir el cumplimiento ordinario de la pena por modalidades especiales de privación de la libertad que impliquen condiciones sustancialmente más favorables, cuando estas no estén respaldadas por una valoración individual de la autoridad judicial y no garanticen una restricción efectiva de la libertad.

3. Libertad condicional. La libertad condicional se sujetará al cumplimiento de los requisitos establecidos en el régimen penal ordinario y no podrá concederse antes de que se haya cumplido, como mínimo, las cuatro quintas (4/5) partes de la pena efectiva impuesta. Su reconocimiento deberá estar precedido de una valoración judicial rigurosa sobre el cumplimiento de las obligaciones de verdad, reparación y no repetición, así como de los compromisos asumidos frente a las víctimas.

4. Suspensión condicional de la ejecución de la pena. Se elimina la posibilidad de suspender condicionalmente la ejecución de la pena después de un (1) año de privación de la libertad por el solo hecho de tratarse de las conductas allí señaladas. La procedencia de cualquier mecanismo de suspensión deberá sujetarse a los requisitos generales del ordenamiento penal y a una decisión judicial debidamente motivada.

5. Delitos relacionados con el lavado de activos, testaferrato y enriquecimiento ilícito. La entrega de bienes o activos relacionados con actividades ilícitas no dará lugar, por sí sola, a la suspensión condicional de la ejecución de la pena. La autoridad judicial deberá establecer previamente

el origen, la titularidad, la totalidad y el valor de los bienes entregados, así como verificar que no existan activos ocultos, transferidos o puestos a nombre de terceros. En todo caso, deberán garantizarse las obligaciones de reparación integral a las víctimas y las responsabilidades penales correspondientes.

*Parágrafo **1**. Ningún beneficio penal podrá reconocerse exclusivamente con fundamento en la declaración unilateral del integrante de la estructura criminal, en los listados suministrados por sus representantes o en compromisos cuya ejecución no haya sido comprobada.*

*Parágrafo **2**. La autoridad judicial deberá verificar que los beneficios reconocidos no produzcan, de manera conjunta, una reducción desproporcionada de la pena ni una restricción meramente formal de la libertad. La decisión deberá explicar expresamente la proporcionalidad de la sanción frente a la gravedad de los hechos y la responsabilidad individual.*

*Parágrafo **3**. En ningún caso la aplicación de este artículo podrá desconocer los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación integral y las garantías de no repetición. La reparación no podrá entenderse satisfecha por la sola entrega de información, la manifestación de arrepentimiento o la suscripción de compromisos de colaboración.*

*Parágrafo **4**. La concesión, mantenimiento o revocatoria de los beneficios estará sometida al control de la autoridad judicial competente. El incumplimiento de las obligaciones verificadas dará lugar a la revocatoria de los beneficios, sin perjuicio de las investigaciones y sanciones penales a que haya lugar."*

JUSTIFICACIÓN

El artículo 16 del proyecto de ley introduce un régimen de tratamiento penal diferenciado que contempla una rebaja punitiva de hasta el cincuenta por ciento (50 %) de la pena acumulada para integrantes de actores armados ilegales o terroristas y del treinta por ciento (30 %) para quienes hayan ejercido funciones de mando. Adicionalmente, incorpora modalidades especiales de cumplimiento de la pena, posibilidades de libertad condicional y mecanismos de suspensión de la ejecución de la sanción.

La preocupación central de esta proposición es que el conjunto de estos beneficios puede producir una reducción sustancial de las consecuencias penales para personas responsables de graves actividades criminales. No basta con establecer condiciones generales de sometimiento o colaboración: el Estado debe garantizar que cualquier beneficio tenga una correspondencia real con resultados verificables

en materia de verdad, reparación, desmantelamiento de las estructuras criminales y garantías de no repetición.

La Constitución Política establece que las autoridades tienen el deber de proteger a todas las personas y garantizar la efectividad de sus derechos. En ese sentido, una política estatal orientada al sometimiento de organizaciones criminales no puede construirse exclusivamente alrededor de los beneficios que recibirán sus integrantes, dejando en segundo plano a las comunidades que han padecido sus acciones y a las víctimas que esperan justicia.

De igual manera, el artículo 229 de la Constitución garantiza el derecho de acceso a la administración de justicia, mientras que el artículo 250 establece obligaciones de la Fiscalía General de la Nación frente a la investigación de los hechos que revistan características de delito y la protección de los derechos de las víctimas. Estos mandatos exigen que cualquier tratamiento penal diferenciado preserve la efectividad de la justicia y no se convierta en un mecanismo de impunidad material.

Resulta particularmente preocupante que una rebaja de hasta el cincuenta por ciento (50 %) pueda concurrir con modalidades especiales de cumplimiento de la pena, libertad condicional y suspensión de su ejecución. Aunque el proyecto contempla algunas condiciones y controles, la acumulación de mecanismos favorables puede generar un resultado desproporcionado frente a la gravedad de los delitos y la responsabilidad de sus autores.

También es necesario advertir que la entrega de bienes relacionados con actividades ilícitas no puede convertirse en una vía para obtener beneficios penales sin una verificación rigurosa del origen, la totalidad y la titularidad de los activos. De lo contrario, se corre el riesgo de que la entrega parcial de recursos sea utilizada para obtener ventajas jurídicas sin que exista una verdadera restitución de los recursos obtenidos mediante actividades criminales.

La presente modificación no desconoce la importancia de los mecanismos de sometimiento ni la posibilidad de que el Estado adopte instrumentos para reducir la violencia y avanzar hacia la desarticulación de estructuras armadas ilegales. Lo que plantea es que estos objetivos no pueden alcanzarse a costa de debilitar la justicia, relativizar la responsabilidad penal o convertir los beneficios judiciales en el principal incentivo de una política pública.

Una política de sometimiento debe tener como centro a las víctimas y a las comunidades afectadas, no los beneficios que puedan obtener quienes integraron organizaciones responsables de violencia, desplazamiento, desapariciones, secuestros, reclutamiento de menores y otras conductas criminales.

Patricia Caicedo
SENADORA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

Por estas razones, se propone limitar las rebajas de pena, eliminar las modalidades de suspensión y cumplimiento especial que puedan producir reducciones desproporcionadas de la sanción y exigir que todo beneficio esté respaldado por resultados concretos, verificables y sometidos a control judicial.

La paz y el sometimiento a la justicia no pueden convertirse en sinónimos de impunidad. El Estado tiene la obligación de buscar la desarticulación de las estructuras criminales, pero también de garantizar que las víctimas no terminen pagando el precio de los beneficios concedidos a sus victimarios.

Gracias por la atención prestada.

CARMEN PATRICIA CAICEDO OMAR
Senadora de la Republica
Pacto Histórico

Patricia Caicedo
SENADORA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

PROPOSICIÓN MODIFICATIVA

Proyecto de Ley 296 de 2026 Senado – 433 de 2026 Cámara

"Por medio de la cual se modifica, adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997, sus prórrogas y se establece la política estatal para garantizar el orden público, lograr una transformación territorial integral y se dictan otras disposiciones".

Se solicita modificar el artículo 19 del presente Proyecto de Ley, mediante el cual se adiciona el artículo 66E a la Ley 418 de 1997, con el propósito de establecer garantías de transparencia, control y seguimiento sobre los beneficios sociales y económicos otorgados a los integrantes de estructuras armadas ilegales que participen en los Programas de Tránsito a la Legalidad, asegurando que dichos beneficios estén condicionados al cumplimiento efectivo y verificable de sus compromisos, que los recursos públicos se destinen exclusivamente a fines legales y que se protejan de manera prioritaria los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición.

A continuación, se expone la modificación propuesta:

TEXTO PROPUESTO

Adicionar los siguientes parágrafos al artículo 66E de la Ley 418 de 1997:

*"**Parágrafo 5**. El otorgamiento de beneficios sociales y económicos en el marco de los Programas de Tránsito a la Legalidad estará condicionado a la verificación individual del cumplimiento efectivo de las obligaciones de sometimiento, dejación de armas, cese de actividades ilícitas, colaboración con la justicia y contribución a la reparación de las víctimas. La manifestación de voluntad de sometimiento o la inclusión de una persona en los listados de integrantes de una estructura armada ilegal no constituirá, por sí sola, fundamento suficiente para acceder a dichos beneficios.*

***Parágrafo 6**. Los recursos públicos destinados a los Programas de Tránsito a la Legalidad deberán ejecutarse bajo criterios de transparencia, trazabilidad, control fiscal y evaluación de resultados. Los beneficios económicos se orientarán prioritariamente a procesos de formación, capacitación, asistencia técnica y proyectos productivos lícitos, y no podrán convertirse en transferencias o asignaciones sin condiciones verificables de cumplimiento.*

***Parágrafo 7**. En ningún caso la asignación de recursos a los integrantes de estructuras armadas ilegales podrá afectar, sustituir o reducir los recursos*

3-NOV-2026
11:34 cel

destinados a la atención, asistencia y reparación integral de las víctimas y de las comunidades afectadas. En la formulación y ejecución de los programas se garantizará la participación efectiva de las comunidades receptoras y la priorización de sus necesidades sociales, económicas y territoriales.

***Parágrafo 8**. El Gobierno Nacional deberá presentar un informe semestral a las Comisiones Primeras del Congreso de la República sobre la ejecución de los Programas de Tránsito a la Legalidad, que incluya la relación de beneficiarios, los recursos públicos comprometidos y ejecutados, los criterios de selección, los resultados alcanzados y las medidas adoptadas frente al incumplimiento de las condiciones establecidas en la presente ley, con observancia de las reservas legales aplicables.*

***Parágrafo 9**. El incumplimiento de las obligaciones que condicionan el acceso y la permanencia en los Programas de Tránsito a la Legalidad dará lugar a la suspensión inmediata de los beneficios socioeconómicos, sin perjuicio de la revocatoria del tratamiento penal diferenciado y de las demás responsabilidades a que haya lugar, previa verificación por las autoridades competentes y con respeto del debido proceso."*

JUSTIFICACIÓN

El artículo 19 del proyecto de ley establece la creación de Programas de Tránsito a la Legalidad dirigidos a otorgar beneficios sociales y económicos, de manera individual o colectiva, a integrantes de grupos y estructuras armadas ilegales que se encuentren en procesos de sometimiento a la Constitución y a la ley. Aunque estos programas pueden contribuir a los procesos de reincorporación y prevención de nuevas formas de violencia, su implementación debe contar con límites, controles y condiciones verificables que impidan un uso inadecuado de los recursos públicos.

La asignación de beneficios económicos a personas que han integrado estructuras armadas ilegales exige especial responsabilidad institucional. No resulta suficiente que una persona manifieste su voluntad de sometimiento o aparezca relacionada en un listado de integrantes para que pueda acceder a recursos del Estado. Es indispensable que exista una verificación individual del cumplimiento de las obligaciones adquiridas, especialmente la dejación de armas, el cese de actividades ilícitas, la colaboración efectiva con la justicia y los compromisos de reparación.

De igual manera, es necesario establecer que los recursos públicos destinados a estos programas no pueden terminar convirtiéndose en beneficios económicos sin resultados comprobables. Por ello, se propone que su destinación esté orientada

prioritariamente a procesos de formación, capacitación y proyectos productivos lícitos, sujetos a seguimiento institucional y evaluación de resultados.

La presente modificación también busca garantizar que las víctimas y las comunidades afectadas no queden relegadas frente a los beneficios que se otorguen a quienes hicieron parte de las estructuras responsables de la violencia. La política de sometimiento debe contribuir a la reconstrucción de los territorios y a la reparación de los daños ocasionados, sin generar desequilibrios en la asignación de los recursos públicos ni desconocer las necesidades de quienes han sufrido directamente las consecuencias del conflicto y la criminalidad.

Finalmente, la obligación de presentar informes semestrales al Congreso permitirá ejercer control político sobre la ejecución de los programas, conocer el uso de los recursos públicos y verificar que los beneficios otorgados estén produciendo resultados concretos en materia de reincorporación, desmantelamiento de estructuras ilegales y garantías de no repetición.

En consecuencia, esta proposición busca fortalecer los mecanismos de control y transparencia de los Programas de Tránsito a la Legalidad, garantizar la protección de los derechos de las víctimas y asegurar que los recursos del Estado se destinen a procesos reales y verificables de transformación territorial.

Gracias por la atención prestada.

CARMEN PATRICIA CAICEDO OMAR
Senadora de la Republica
Pacto Histórico

María Irma
SENADORA

PROPOSICIÓN

Al Proyecto de Ley 296 de 2026 Senado – 433 de 2026 Cámara "Por medio de la cual se modifica, adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997, sus prórrogas y se establece la política estatal para garantizar el orden público, lograr una intervención territorial integral y se dictan otras disposiciones".

Modifíquese el parágrafo 4 del artículo 66E de la Ley 418 de 1997, que se adiciona mediante el artículo 19 del proyecto de ley, el cual quedará así:

Parágrafo 4. El acceso y la permanencia en los beneficios socioeconómicos de los Programas de Tránsito a la Legalidad estarán condicionados a la culminación de los ciclos de formación técnica, tecnológica o agropecuaria que diseñen el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Educación Nacional. Estos programas deberán ser pertinentes con las vocaciones productivas de los territorios donde se implementen las Transformaciones Territoriales Integrales (TTI) y las colonias agrícolas, y se extenderán también a los jóvenes de las comunidades aledañas como estrategia de prevención del reclutamiento.
En la oferta de formación destinada a los jóvenes de las comunidades aledañas se dará prioridad a quienes hayan sido víctimas de reclutamiento o utilización por actores armados y a quienes se encuentren en riesgo de serlo, de acuerdo con criterios objetivos de vulnerabilidad y riesgo definidos por las entidades competentes. El informe anual de seguimiento de esta ley incluirá el número de jóvenes que accedan y culminen la formación en aplicación de esta prioridad, con información agregada y sin divulgar datos que permitan identificarlos.

JUSTIFICACIÓN

La formación que el proyecto extiende a las comunidades debe llegar prioritariamente a los jóvenes que han sufrido el reclutamiento y a quienes enfrentan mayor riesgo de ser reclutados. La propuesta concreta esa prioridad y permite verificar su cumplimiento mediante el informe anual ya previsto, sin crear un informe adicional. Desarrolla la protección de la niñez y la formación integral de los adolescentes reconocidas en los artículos 44 y 45 de la Constitución. No modifica los beneficios penales ni condiciona la formación comunitaria al sometimiento de sus destinatarios.

MARÍA IRMA NOREÑA ARBOLEDA
Senadora de la República
Partido de La U

3.000.2026
11:48 a.m.

208

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

Senador Yessid Enrique Pulgar Daza

PROPOSICIÓN

Adiciónese un parágrafo 2 al artículo 25 del **Proyecto de ley número 296 de 2026 Senado - 433 de 2026 Cámara** "Por medio de la cual se modifica, adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997, sus prórrogas y se establece la política estatal para garantizar el orden público, lograr una intervención territorial integral y se dictan otras disposiciones", el cual quedará así:

Artículo 25. Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Con el fin de cumplir los objetivos de la presente ley, adiciónese al artículo 7 de la Ley 1421 de 2010, **los** ~~el~~ siguiente**s** parágrafo**s**:

Parágrafo 1. El Ministerio del Interior podrá aplicar la causal de contratación directa del literal d) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 y el articulo 2.2.1.2.1.4.6 del Decreto 1082 de 2015 únicamente para la adquisición de bienes y servicios con recursos del FONSECON destinados a la Fuerza Pública que, por su naturaleza, requieran reserva por razón de seguridad nacional.

Esta causal no se aplicará a la construcción, adecuación o mantenimiento de infraestructura física, ni a proyectos cofinanciados con recursos de las entidades territoriales.

Parágrafo 2. **El Ministerio del Interior, a través del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSECON), promoverá la cofinanciación de proyectos de seguridad y convivencia ciudadana presentados por las entidades territoriales, de conformidad con los criterios técnicos, financieros y de priorización establecidos para el Fondo.**

Se dará especial consideración a los proyectos dirigidos a:

1. **La construcción, adecuación, mejoramiento y dotación de infraestructura física para la seguridad ciudadana y la operación de la Fuerza Pública.**
2. **La implementación y modernización de sistemas de videovigilancia, centros de monitoreo, comunicaciones y tecnologías para la prevención y atención del delito.**

209 3 DIC 2026 17:36:01

3. **El fortalecimiento de la movilidad y capacidad operativa de la Policía Nacional y demás autoridades competentes.**
4. **La prevención de homicidios, extorsión, reclutamiento de niños, niñas y adolescentes, violencia urbana y rural y demás fenómenos que afecten la seguridad y convivencia ciudadana.**
5. **El fortalecimiento de las capacidades institucionales de los municipios y departamentos con mayores índices de criminalidad, vulnerabilidad y limitaciones fiscales.**

El Ministerio del Interior establecerá criterios objetivos, públicos y verificables de priorización, teniendo en cuenta las condiciones de seguridad, las necesidades territoriales y la capacidad fiscal de las entidades solicitantes.

YESSID ENRIQUE PULGAR DAZA
Senador de la República

JUSTIFICACIÓN

Esta modificación permite que el FONSECON tenga una función más explícita dentro de la política de seguridad territorial fortaleciendo y articulando las políticas, programas y directrices del Gobierno Nacional de la mano con las necesidades de seguridad de las entidades territoriales.

Senador Yessid Enrique Pulgar Daza

PROPOSICIÓN

Adiciónese un literal y un parágrafo al artículo 26 del **Proyecto de ley número 296 de 2026 Senado - 433 de 2026 Cámara** "Por medio de la cual se modifica, adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997, sus prórrogas y se establece la política estatal para garantizar el orden público, lograr una intervención territorial integral y se dictan otras disposiciones", el cual quedará así:

Artículo 26. Seguimiento de la política de Estado. El Gobierno Nacional, por conducto del Ministerio de Justicia y del Derecho, realizará el seguimiento a la implementación de la presente ley y presentará anualmente al Congreso de la República un informe público sobre sus avances, resultados y dificultades. El Gobierno Nacional definirá los indicadores, metodologías y mecanismos de articulación institucional necesarios para el cumplimiento de este artículo, los cuales medirán, como mínimo: (i) la desarticulación efectiva de las estructuras sometidas y la ausencia de su reconfiguración; (ii) la reducción de los índices de criminalidad y violencia en los territorios en los que operaban; (iii) la reparación efectiva de las víctimas; (iv) el número de niños, niñas y adolescentes reincorporados y entregados al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; (v) el número de personas dadas por desaparecidas localizadas o identificadas con la información aportada; ~~y~~ (vi) los bienes entregados y su destinación a la reparación de las víctimas y a las transformaciones territoriales integrales**; y (vii) El fortalecimiento de las capacidades institucionales y operativas de los municipios y departamentos, incluyendo infraestructura de seguridad, tecnología, movilidad de la Fuerza Pública y mecanismos de prevención del delito.** La Fiscalía General de la Nación aportará la información de su competencia. El informe se presentará a las comisiones primeras constitucionales de senado y cámara con la información desagregada por departamento y municipio.

Parágrafo: Para el literal (vii) la información deberá identificar los recursos comprometidos, obligados y efectivamente ejecutados, así como el estado de avance físico y financiero de los proyectos.

YESSID ENRIQUE PULGAR DAZA
Senador de la República

3.DIC.2026
11:36 a.m.
210

JUSTIFICACIÓN

El artículo establece un informe anual público al Congreso y contempla indicadores de desarticulación criminal, reducción de violencia, reparación de víctimas y destinación de bienes.

Sin embargo, no incorpora expresamente indicadores de inversión pública en seguridad territorial ni de ejecución de los recursos de FONSECON.

La modificación permitiría hacer control político sobre tres asuntos: cuánto se invierte, dónde se invierte y qué resultados produce esa inversión.

SANTIAGO CASTRO
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

PROPOSICIÓN

Modifíquese el artículo 29 del Proyecto de Ley N° 433 de 2026 Cámara – 296 de 2026 Senado, *"Por medio de la cual se modifica, adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997, sus prórrogas y se establece la política estatal para garantizar el orden público, lograr una intervención territorial integral y se dictan otras disposiciones"*, conforme al texto de la ponencia para segundo debate, el cual quedará así:

Texto propuesto

Artículo 29. Vigencia. Esta ley rige a partir de su publicación y estará vigente por cuatro (4) años.

Parágrafo 1. Dentro del mes siguiente a la posesión del Presidente de la República elegido para el período constitucional 2030-2034, el Gobierno Nacional radicará ante el Congreso de la República un proyecto de ley que prorrogue la vigencia de la presente ley y de las disposiciones de la Ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014, 1941 de 2018 y 2272 de 2022, cuya vigencia se prorroga en el artículo 27 de esta ley, con las modificaciones, adiciones y supresiones que considere necesarias.

Lo señalado en el presente parágrafo no impide que, durante la vigencia de esta ley, el Congreso de la República, por iniciativa propia o del Gobierno Nacional, reforme las disposiciones a que se refiere el inciso anterior.

Parágrafo 2. Si al vencimiento del término previsto en el inciso primero de este artículo no ha sido promulgada la ley que prorrogue la vigencia de las disposiciones señaladas en el parágrafo anterior, estas continuarán rigiendo por noventa (90) días calendario, contados a partir del día siguiente a dicho vencimiento. Este término es improrrogable y terminará anticipadamente en la fecha en que entre a regir la ley que prorrogue, modifique o sustituya dichas disposiciones.

Santiago Castro Gómez
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca

CRISTIAN GALLEGO

3-DIC-2026
10:50 a.m.

135

Patricia Caicedo
SENADORA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

PROPOSICIÓN ADITIVA

Proyecto de Ley 296 de 2026 Senado – 433 de 2026 Cámara

"Por medio de la cual se modifica, adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997, sus prórrogas y se establece la política estatal para garantizar el orden público, lograr una transformación territorial integral y se dictan otras disposiciones".

Se solicita adicionar un artículo nuevo a la Ley 418 de 1997, en el marco del presente Proyecto de Ley, con el propósito de establecer garantías de transparencia, control y rendición de cuentas sobre los recursos públicos destinados a los Programas de Tránsito a la Legalidad, asegurando que su implementación no desconozca ni postergue los derechos de las víctimas y las comunidades afectadas por la actuación de estructuras armadas ilegales.

TEXTO PROPUESTO

Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 418 de 1997, el cual quedará así:

*"**Artículo nuevo**. Garantías de transparencia, control y prevalencia de los derechos de las víctimas en los Programas de Tránsito a la Legalidad. La destinación y ejecución de recursos públicos para los Programas de Tránsito a la Legalidad estará sometida a los principios de transparencia, publicidad, responsabilidad fiscal, enfoque territorial y prevalencia de los derechos de las víctimas.*

En desarrollo de lo anterior, el Gobierno Nacional deberá garantizar las siguientes condiciones:

***1.** Priorización de las víctimas y comunidades afectadas. La formulación, financiación y ejecución de los Programas de Tránsito a la Legalidad no podrá implicar la reducción, sustitución o desfinanciación de los recursos destinados a la prevención, atención, asistencia y reparación integral de las víctimas. En los territorios donde se implementen estos programas deberán identificarse previamente las necesidades de las comunidades afectadas y garantizarse su participación efectiva en la definición de las inversiones.*

***2.** Trazabilidad de los recursos públicos. Cada programa deberá contar con un presupuesto desagregado, identificación de las fuentes de financiación, criterios de asignación, metas verificables, indicadores de cumplimiento y mecanismos de seguimiento. La información sobre los recursos comprometidos y ejecutados deberá ser pública, sin perjuicio de las reservas constitucionales y legales.*

3 DIC. 2026
11:34 am

140

3. *Prohibición de beneficios económicos sin contraprestación verificable. Los recursos y apoyos económicos destinados a los integrantes de estructuras armadas ilegales deberán estar vinculados a actividades lícitas, procesos de formación, proyectos productivos sostenibles o acciones concretas de reparación y reconstrucción territorial. En ningún caso podrán reconocerse asignaciones económicas incondicionales o sustentadas exclusivamente en la manifestación de voluntad de sometimiento.*

4. *Verificación de beneficiarios y prevención de la captura de recursos. Las entidades responsables deberán establecer mecanismos de identificación y verificación de los beneficiarios, así como controles para impedir que los recursos públicos sean apropiados, administrados o utilizados directa o indirectamente por estructuras criminales, redes de financiación ilícita, testaferros o terceros que mantengan vínculos operativos con dichas organizaciones.*

5. *Participación y vigilancia de las víctimas. Las víctimas y las comunidades afectadas tendrán derecho a participar en los mecanismos de seguimiento territorial de los programas, conocer sus resultados y presentar observaciones sobre su ejecución. Esta participación no podrá condicionarse a su vinculación, encuentro o interacción directa con integrantes de las estructuras armadas ilegales sometidas.*

6. *Control institucional y rendición de cuentas. El Gobierno Nacional presentará informes semestrales al Congreso de la República, a la Contraloría General de la República y a la Procuraduría General de la Nación sobre la ejecución presupuestal, la identificación de beneficiarios, los resultados de los programas, las obligaciones cumplidas y los hallazgos de control. Las entidades competentes ejercerán sus funciones de vigilancia e investigación dentro del ámbito de sus atribuciones.*

7. *Suspensión y recuperación de recursos. Cuando se compruebe que los recursos públicos fueron obtenidos mediante información falsa, desviados de su finalidad, utilizados para financiar actividades ilícitas o apropiados por terceros vinculados a estructuras criminales, las autoridades competentes deberán adoptar las medidas de suspensión, recuperación de los recursos y traslado a las autoridades de investigación, sin perjuicio de las responsabilidades penales, fiscales y disciplinarias correspondientes.*

Parágrafo. La reglamentación e implementación de los Programas de Tránsito a la Legalidad no podrá reducir las garantías previstas en este artículo ni establecer excepciones que desconozcan los derechos de las víctimas, los principios de transparencia y la obligación de proteger los recursos públicos."

JUSTIFICACIÓN

La creación de Programas de Tránsito a la Legalidad dirigidos a integrantes de estructuras armadas ilegales supone una responsabilidad de especial relevancia para el Estado, no solamente por las implicaciones de seguridad y justicia que representa, sino también por el uso de recursos públicos para financiar procesos de sometimiento, reincorporación y transformación territorial.

El Estado tiene la obligación constitucional de promover la paz y generar condiciones para superar la violencia. Sin embargo, dicha obligación no puede interpretarse como una autorización para entregar recursos públicos sin controles suficientes, ni para establecer un tratamiento privilegiado a quienes han participado en estructuras responsables de graves afectaciones a la población civil, mientras las víctimas continúan enfrentando barreras para acceder a sus derechos.

La propuesta de creación de beneficios sociales y económicos debe estar acompañada de garantías concretas que permitan establecer quiénes reciben los recursos, bajo qué condiciones, con qué finalidad y cuáles son los resultados verificables de su implementación. De lo contrario, existe el riesgo de que los programas se conviertan en escenarios de discrecionalidad administrativa, favorecimiento indebido, desviación de recursos o fortalecimiento indirecto de las mismas estructuras criminales que el Estado pretende desmantelar.

Uno de los aspectos centrales de esta proposición es impedir que los recursos destinados a los integrantes de organizaciones armadas ilegales compitan con aquellos que deben garantizar la atención y reparación integral de las víctimas. La política pública de sometimiento no puede construirse sobre la base de privilegiar la reincorporación de los responsables mientras se posterga la reparación de quienes sufrieron desplazamiento, amenazas, extorsiones, reclutamiento, desapariciones, homicidios y otras formas de violencia.

Asimismo, resulta indispensable prevenir que los beneficios económicos sean utilizados como instrumentos de financiación indirecta de estructuras criminales. La identificación de los beneficiarios, la trazabilidad de los recursos, la verificación de sus actividades y la vigilancia sobre posibles redes de testaferros o intermediarios constituyen condiciones mínimas para proteger el patrimonio público y garantizar que los recursos cumplan una finalidad legítima.

La participación de las víctimas y de las comunidades afectadas también debe ser una garantía efectiva y no una formalidad. Son ellas quienes conocen las consecuencias de la presencia de estas estructuras en sus territorios y quienes deben tener voz en la definición de las prioridades de inversión, sin que ello implique imponerles espacios de interacción con sus victimarios o trasladarles responsabilidades institucionales.

Patricia Caicedo
SENADORA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

Finalmente, la rendición periódica de cuentas ante el Congreso y los órganos de control permitirá verificar que los recursos destinados a estos programas produzcan resultados reales y no se conviertan en beneficios carentes de seguimiento. La búsqueda de la paz exige instituciones transparentes, controles efectivos y garantías de no repetición.

Por estas razones, la presente proposición busca establecer límites claros al uso de los recursos públicos, proteger los derechos de las víctimas y asegurar que cualquier beneficio otorgado en el marco del sometimiento a la justicia esté sujeto a condiciones verificables, control institucional y responsabilidad frente al país.

La paz no puede convertirse en un negocio con recursos públicos, ni el sometimiento a la justicia en una oportunidad para que las estructuras criminales reciban beneficios sin controles. La prioridad del Estado debe ser garantizar los derechos de las víctimas y evitar que la violencia termine siendo financiada por quienes tienen la obligación de combatirla.

Gracias por la atención prestada.

CARMEN PATRICIA CAICEDO OMAR
Senadora de la Republica
Pacto Histórico

DIANA CAROLINA CORCHO MEJIA
Senadora de la República

Bogotá, D. C., 3 de noviembre de 2026

Honorable
MESA DIRECTIVA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA
Atención: Secretaría General del Senado de la República
Bogotá, D. C.

PROPOSICIÓN No. _____

Asunto: proposición supresiva de disposiciones de los artículos 2, 3, 8, 15 y 18 del texto propuesto para segundo debate en la plenaria del Senado del Proyecto de Ley 296 de 2026 Senado – 433 de 2026 Cámara, «Por medio de la cual se modifica, adiciona y prorroga la ley 418 de 1997, sus prórrogas y se establece la política estatal para garantizar el orden público, lograr una intervención territorial integral y se dictan otras disposiciones».

En mi condición de senadora de la República, con fundamento en los artículos 160 de la Constitución Política y 112 a 115 de la Ley 5.ª de 1992, presento la siguiente proposición al texto propuesto para segundo debate en la plenaria del Senado de la República, contenido en el informe de ponencia positiva publicado en la Gaceta del Congreso 1659 de 2026, con la fe de erratas publicada en la misma Gaceta.

Se propone suprimir o ajustar las habilitaciones que permiten al Ejecutivo definir aspectos sustanciales del sometimiento, requisitos de acceso, condiciones que incidan en la libertad personal, ubicación para efectos de judicialización o condiciones especiales de ejecución de la privación de la libertad, cuando dichas materias, en la estructura del Estado, son competencias que corresponden al legislador o al juez competente.

I. TEXTO DE LA PROPOSICIÓN

Suprímanse del texto propuesto para segundo debate (Gaceta del Congreso 1659 de 2026) las siguientes disposiciones, que atribuyen al Presidente de la República o al Gobierno Nacional decisiones que la Constitución reserva a la ley o a la autoridad judicial. Cada numeral se vota por separado.

1. Calificación presidencial de los grupos (artículo 2)

Suprímase, del último inciso de la definición de «Actores Armados Ilegales o Terroristas», la oración:

Congreso de la República – Capitolio
Carrera 7 No. 8 - 68, Bogotá, D.C. Primer piso
diana.corcho@senado.gov.co

3 NOV. 2026
11:28 am

214

«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.»

2. Ubicación de los integrantes en el lugar que designe el Gobierno (artículo 3, numeral 1.2)

Suprímase la expresión:

«y, cuando resulte necesario, la ubicación temporal de los integrantes de la organización en el lugar que designe el Gobierno con el fin exclusivo de facilitar su judicialización»

3. Requisitos adicionales por reglamento (artículo 3, parágrafo 1)

Suprímase la expresión «los términos y requisitos adicionales de». El texto resultante será:

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

4. Sometimiento individual por decreto (artículo 3, parágrafo 2)

Suprímase el parágrafo 2:

«Parágrafo 2. El Gobierno Nacional ajustará la reglamentación establecida en el Decreto 965 de 2020 o el que haga sus veces respecto del procedimiento de sometimiento individual conforme a lo dispuesto en esta Ley.»

5. Lugar de judicialización definido por el Presidente (artículo 8)

Suprímase el artículo 8 del texto propuesto para segundo debate (Gaceta del Congreso 1659 de 2026), que modifica el artículo 8B de la Ley 418 de 1997 («Lugar para la judicialización de Actores Armados Ilegales o Terroristas que se sometan a la Constitución y a la ley»).

6. Condiciones, plazos y verificación por reglamento (artículo 15, artículo 66A)

a) Suprímase, del numeral 2 del inciso segundo, la expresión «, en las condiciones y bajo los mecanismos de verificación que se dispongan para el efecto». El numeral resultante será: «2. Hacer dejación de las armas.»

b) Suprímase el parágrafo 1:

«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.»

c) Suprímase, del parágrafo 3, la oración «El Gobierno Nacional adoptará las medidas administrativas necesarias para viabilizar este sometimiento.»

Los parágrafos restantes del artículo se renumerarán.

7. Condiciones de privación de la libertad fijadas por el Gobierno (artículo 18, artículo 66D)

Suprímase la expresión «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». El inciso resultante será:

> «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, 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.»

II. JUSTIFICACIÓN

El proyecto no invoca las facultades extraordinarias del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, pero logra un efecto igual o más grave: deja en manos del Presidente y del Gobierno, por reglamento, sin término y sin el control automático de constitucionalidad que tendrían unos decretos con fuerza de ley, decisiones que solo la ley y los jueces pueden tomar. Esta proposición suprime esas disposiciones, una por una.

La Corte Constitucional ya resolvió el punto. En la sentencia C-525 de 2023, al revisar la Ley 2272 de 2022, sostuvo que los términos del sometimiento a la justicia «deben ser definidos por el Legislador», declaró inexequible la expresión «a juicio del gobierno» y precisó que la ubicación temporal de integrantes de grupos armados solo procede en una etapa avanzada del proceso y conforme a la ley que expida el Congreso. La potestad reglamentaria del Presidente (artículo 189, numeral 11) sirve para ejecutar la ley, no para completarla en materias que la Constitución le reserva (artículos 28, 29 y 150). La ponencia negativa de segundo debate formula el mismo cargo.[15]

[15] Gaceta del Congreso 1690 de 2026, informe de ponencia negativa (archivo) para segundo debate, senador Alex Xavier Flórez Hernández.

Numeral 1. Decidir quién es «terrorista» define quién accede a la ley y quién queda expuesto a sus consecuencias, incluida la extradición, que el propio proyecto no suspende. Esa calificación no puede quedar en un acto del Presidente asesorado por el Consejo de Seguridad Nacional «de acuerdo con lo establecido en su reglamentación»: la determinan la ley y, caso por caso, la Fiscalía y los jueces. **Numeral 2.** «La ubicación temporal de los integrantes de la organización en el lugar que designe el Gobierno» es la zona de ubicación que la C-525 de 2023 sujetó a reserva de ley y a una etapa avanzada del proceso.[16]

Numerales 3 y 4. El parágrafo 1 del artículo 3 le permite al Gobierno fijar «términos y requisitos adicionales» de la fase administrativa; el parágrafo del artículo 24 dice lo contrario: la regulación del Gobierno «no podrá establecer requisitos, beneficios, ni causales de exclusión o revocatoria distintos de los previstos en esta ley». Al suprimir la expresión, el Gobierno conserva la reglamentación operativa y el plazo de tres meses se mantiene. El parágrafo 2 deja el sometimiento individual, que será la vía más usada, a un decreto de 2020 que el Gobierno «ajustará»: las condiciones de esa vía ya están en el artículo 66A y su parágrafo 3, y son las que deben regir.[17]

Numeral 5. El artículo 8 (8B) le permite al Presidente definir, por acto motivado, el lugar donde «se materializará la judicialización» de quienes se sometan. El lugar de reclusión o detención lo determinan el juez y el INPEC conforme al Código Penitenciario (Ley 65 de 1993); el artículo 66D ya prevé centros de arraigo, colonias agrícolas y cárceles productivas. La reserva judicial de la libertad (artículo 28 de la Constitución) no admite que el Ejecutivo fije el lugar del proceso penal. Si este numeral se aprueba, la proposición sobre el numeral 3 del mismo artículo (extradición) queda sin objeto.

Numeral 6. Las condiciones para acceder al tratamiento penal diferenciado son materia penal y, por tanto, de reserva legal (artículos 29 y 150 de la Constitución). El parágrafo 1 del artículo 66A entrega al Gobierno «el procedimiento, los plazos y los mecanismos de verificación» de esas condiciones; el numeral 2 deja la dejación de armas «en las condiciones... que se dispongan para el efecto», sin decir quién las dispone; y el parágrafo 3 añade una habilitación abierta de «medidas administrativas». Las condiciones ya están en el artículo y su verificación judicial en el parágrafo 2. Lo operativo queda cubierto por el parágrafo del artículo 24.

Numeral 7. El artículo 66D permite al Gobierno «disponer de condiciones especiales para la ejecución de la privación de la libertad» de penas y medidas impuestas por los jueces. La ejecución de la pena está bajo el control del juez de ejecución de penas y medidas de seguridad (artículo 38 de la Ley 906 de 2004 y Ley 65 de 1993). Al suprimir la expresión, se conservan

[16] texto propuesto para segundo debate (Gaceta del Congreso 1659 de 2026), artículo 2, último inciso de la definición, y artículo 3, numeral 1.2.

[17] texto propuesto para segundo debate (Gaceta del Congreso 1659 de 2026), artículo 3, parágrafos 1 y 2, y artículo 24, parágrafo.

los centros de arraigo, las colonias agrícolas y las cárceles productivas como lugares posibles, y la decisión vuelve al juez.

Lo que esta proposición no toca. No suprime el artículo 6, que reescribe el artículo 8 de la Ley 418: si desapareciera, el Presidente perdería también los contactos humanitarios, las liberaciones y la búsqueda de desaparecidos, porque el artículo 27 no prorroga el artículo 8 vigente. Tampoco toca los Programas de Tránsito a la Legalidad (66E) ni el programa de reparación de víctimas (66F), que son obligaciones del Gobierno a favor de personas, ni la reglamentación operativa de los programas restaurativos (66C), que el propio texto somete a los criterios de la ley y a la aprobación del juez.

Adicionalmente conviene precisar los siguientes puntos.

Alcance constitucional y alternativa menos invasiva. La reserva de ley no significa que toda actuación administrativa deba desaparecer ni que el Gobierno carezca de potestad reglamentaria. El artículo 189.11 de la Constitución permite expedir reglamentos para la cumplida ejecución de la ley; lo que no permite es crear por decreto requisitos sustanciales de acceso, causales de exclusión o revocatoria, beneficios, condiciones que incidan en la libertad personal o criterios que sustituyan la valoración judicial. La sentencia C-525 de 2023 es un precedente central para delimitar las facultades gubernamentales en sometimiento, suspensión de órdenes de captura, garantías, zonas de ubicación y excarcelaciones, a la luz de la separación de poderes y los derechos de las víctimas.

Precisión sobre el lugar de judicialización. La supresión íntegra de una disposición sobre ubicación o judicialización puede ser más amplia de lo necesario si regula también aspectos logísticos. La sede territorial del proceso debe respetar las reglas de competencia, juez natural, debido proceso y seguridad de los intervinientes. Por eso, de negarse la supresión del artículo 8, se insistirá en limitar las facultades del Presidente de alterar la competencia o determinar unilateralmente el juez, y en que cualquier ubicación se adopte conforme a la ley procesal, por autoridad competente y bajo control judicial, sin afectar el juez natural ni desvirtuar la estructura del Estado social y democrático de derecho (artículos 29, 228 y 229 de la Constitución).

Privación de la libertad y control judicial. Debe separarse: (i) la definición legal del régimen de ejecución y de las condiciones que modifican materialmente la intensidad de la privación de la libertad, que requiere ley; (ii) la decisión individual sobre medida de aseguramiento, pena, sustitución, traslado o beneficio, sometida al juez competente y al juez de ejecución de penas; y (iii) la gestión penitenciaria ordinaria del INPEC dentro de la ley. Todo ello está directamente vinculado con la estructura constitucional del Estado. Fundamento: artículos 28, 29, 113, 116, 150.2 y 189.11 de la Constitución; Ley 65 de 1993; y artículo 38 de la Ley 906 de 2004.

Congreso de la República – Capitolio
Carrera 7 No. 8 - 68, Bogotá, D.C. Primer piso
diana.corcho@senado.gov.co

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

DIANA CAROLINA CORCHO MEJÍA
Senadora de la República

Reserva sobre remisiones reglamentarias. Toda remisión a decretos previos o a futura reglamentación debe confrontarse con el texto vigente. Las normas de sometimiento no pueden quedar abiertas a modificación ejecutiva, so pena de desbordar la potestad reglamentaria.

Atentamente,

DIANA CAROLINA CORCHO MEJÍA
Senadora de la República
Pacto Histórico

Congreso de la República – Capitolio
Carrera 7 No. 8 - 68, Bogotá, D.C. Primer piso
diana.corcho@senado.gov.co

PROPOSICIÓN MODIFICATORIA

Modifíquese el numeral 3 del Artículo 16 del PROYECTO DE LEY 433 DE 2026 CÁMARA - 296 DE 2026 SENADO "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA, ADICIONA Y PRORROGA LA LEY 418 DE 1997, SUS PRÓRROGAS Y SE ESTABLECE LA POLÍTICA ESTATAL PARA GARANTIZAR EL ORDEN PÚBLICO Y LOGRAR UNA INTERVENCIÓN TERRITORIAL INTEGRAL", el cual quedará así:

Artículo 16°. Adiciónese EL ARTICULO 66B a la ley 418 de 1997 el cual quedará así:

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:

(...)

***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 respecto de la satisfacción de su derecho a la reparación integral. 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 o de la Fiscalía general de la Nación según competencia, que 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.

ORLANDO MIGUEL DE LA HOZ
Senador de la República

3.DIC.2026
1:19 pm

215

DIANA CAROLINA CORCHO MEJÍA
Senadora de la República

Bogotá, D. C., 3 de noviembre de 2026

Honorable
MESA DIRECTIVA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA
Atención: Secretaría General del Senado de la República
Bogotá, D. C.

PROPOSICIÓN No. _____

Asunto: proposición supresiva de una expresión del artículo 2 y de la expresión «o Terroristas» y sus variantes en todo el texto del texto propuesto para segundo debate en la plenaria del Senado del Proyecto de Ley 296 de 2026 Senado – 433 de 2026 Cámara, «Por medio de la cual se modifica, adiciona y prorroga la ley 418 de 1997, sus prórrogas y se establece la política estatal para garantizar el orden público, lograr una intervención territorial integral y se dictan otras disposiciones».

En mi condición de senadora de la República, con fundamento en los artículos 160 de la Constitución Política y 112 a 115 de la Ley 5.ª de 1992, presento la siguiente proposición al texto propuesto para segundo debate en la plenaria del Senado de la República, contenido en el informe de ponencia positiva publicado en la Gaceta del Congreso 1659 de 2026, con la fe de erratas publicada en la misma Gaceta.

I. TEXTO DE LA PROPOSICIÓN

Cada numeral se vota por separado.

1. Criterio de peligrosidad en la definición (artículo 2)

Suprímase, de la definición de «Actores Armados Ilegales o Terroristas» contenida en el artículo 2 del texto propuesto para segundo debate (Gaceta del Congreso 1659 de 2026), la expresión:

> «que, con independencia de su tamaño, de su capacidad militar u operativa o de su grado de incidencia frente a la Fuerza Pública y, por esa vía, cometa o tenga la capacidad de cometer actos terroristas, afectar gravemente el orden público, comprometer la seguridad ciudadana, alterar la convivencia pacífica o vulnerar los derechos de la población civil,»

2. Etiqueta de «terroristas» (todo el texto)

Suprímanse, en todo el texto del proyecto, las expresiones «o Terroristas», «o Terrorista» y «o terrorista», en todos los lugares en que acompañan a «Actores Armados Ilegales», «Actor Armado Ilegal» o «actor armado ilegal», así como la expresión «y terroristas» del inciso primero del artículo 66F de la Ley 418 de 1997, tal como queda en el artículo 20 del proyecto.

Con los dos numerales, el primer inciso de la definición quedará así:

Congreso de la República – Capitolio
Carrera 7 No. 8 - 68, Bogotá, D.C. Primer piso
diana.corcho@senado.gov.co

3 NOV 2026
12:50 m
2/6

> «Actores Armados Ilegales. Se entenderá por Actores Armados Ilegales toda organización, grupo o estructura en los términos establecidos en la Ley 1908 de 2018 o demás normas que la reglamenten, modifiquen, aclaren, adicionen o sustituyan.»

Se conserva el inciso siguiente de la definición, según el cual esta incluye los grupos que operan bajo la dirección de un mando responsable conforme al Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra y las organizaciones criminales de que trata la Convención de Palermo.

II. JUSTIFICACIÓN

El pliego para segundo debate no corrigió el vicio de taxatividad que señala el análisis de constitucionalidad del proyecto; lo agravó. El texto radicado hablaba de grupos con «funciones relevantes en un sistema de economías ilícitas»; el pliego borró ese criterio y define como «terrorista» a «toda organización, grupo o estructura que, con independencia de su tamaño, de su capacidad militar u operativa o de su grado de incidencia frente a la Fuerza Pública [...] cometa o tenga la capacidad de cometer actos terroristas, afectar gravemente el orden público, comprometer la seguridad ciudadana, alterar la convivencia pacífica o vulnerar los derechos de la población civil».[1] Es decir, basta la capacidad de alterar la convivencia para quedar bajo la etiqueta.

Esa fórmula compromete el principio de legalidad y taxatividad (artículo 29 de la Constitución), porque el derecho penal colombiano es un derecho penal de acto y no de peligrosidad o de autor: se juzga lo que se hizo, no lo que se podría hacer. También compromete los artículos 13 y 93 de la Carta, porque funde en una sola categoría tres regímenes jurídicos distintos, el del Derecho Internacional Humanitario (Protocolo II), el de la Ley 1908 de 2018 (Grupos Armados Organizados y Grupos Delictivos Organizados) y el del terrorismo del Código Penal, y les aplica las mismas consecuencias sin atender a la diferenciación y la proporcionalidad.

La supresión no deja a la ley sin destinatarios: los deja en la ley. Retirada la fórmula de peligrosidad, la definición remite a las categorías de la Ley 1908 de 2018, que la Fiscalía y la Fuerza Pública aplican hace ocho años y que el propio artículo 24 del proyecto adopta como procedimiento, y conserva el inciso que incluye los grupos del Protocolo II y las organizaciones de la Convención de Palermo. Lo que desaparece es la posibilidad de aplicar la ley a quien no ha hecho nada, solo porque «tenga la capacidad» de hacerlo. La calificación de los grupos por el Presidente, con la asesoría del Consejo de Seguridad Nacional, se suprime en la proposición S10.

Suprimir la palabra «terroristas» del nombre de la categoría no es cosmético. La calificación de terrorismo tiene consecuencias propias en el derecho interno y en la cooperación internacional,

[1] texto propuesto para segundo debate (Gaceta del Congreso 1659 de 2026), artículo 2, definición de «Actores Armados Ilegales o Terroristas».

incluida la extradición, que el propio artículo 8 del proyecto no suspende. Una ley que llama terrorista a todo grupo «con independencia de su tamaño» convierte en candidato a extradición a cualquier persona que se someta, y con ello destruye el incentivo que la misma ley dice ofrecer.[2] La calificación de una conducta como terrorista corresponde a los jueces, conforme al Código Penal, y no a una etiqueta legal puesta de antemano sobre todos los grupos.

Atentamente,

DIANA CAROLINA CORCHO MEJÍA
Senadora de la República
Pacto Histórico

[2] texto propuesto para segundo debate (Gaceta del Congreso 1659 de 2026), artículo 8 (artículo 8B de la Ley 418 de 1997), numeral 3.

DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

DIANA CAROLINA CORCHO MEJÍA
Senadora de la República

Bogotá, D. C., 3 de noviembre de 2026

Honorable
MESA DIRECTIVA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA
Atención: Secretaría General del Senado de la República
Bogotá, D. C.

PROPOSICIÓN No. _____

Asunto: proposición supresiva de una expresión del parágrafo 1 del artículo 3 del texto propuesto para segundo debate en la plenaria del Senado del Proyecto de Ley 296 de 2026 Senado – 433 de 2026 Cámara, «Por medio de la cual se modifica, adiciona y prorroga la ley 418 de 1997, sus prórrogas y se establece la política estatal para garantizar el orden público, lograr una intervención territorial integral y se dictan otras disposiciones».

En mi condición de senadora de la República, con fundamento en los artículos 160 de la Constitución Política y 112 a 115 de la Ley 5.ª de 1992, presento la siguiente proposición al texto propuesto para segundo debate en la plenaria del Senado de la República, contenido en el informe de ponencia positiva publicado en la Gaceta del Congreso 1659 de 2026, con la fe de erratas publicada en la misma Gaceta.

I. TEXTO DE LA PROPOSICIÓN

Suprímase, del parágrafo 1 del artículo 3 del texto propuesto para segundo debate (Gaceta del Congreso 1659 de 2026), la expresión «los términos y requisitos adicionales de». El parágrafo resultante será:

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

II. JUSTIFICACIÓN

El pliego para segundo debate contiene una contradicción interna. El parágrafo 1 del artículo 3 dispone que «el Gobierno Nacional reglamentará los términos y requisitos adicionales de la fase administrativa»; el parágrafo del artículo 24 dispone que la regulación del Gobierno «no podrá establecer requisitos, beneficios, ni causales de exclusión o revocatoria distintos de los previstos en esta ley».[1] Las dos normas no pueden ser ciertas al mismo tiempo.

[1] texto propuesto para segundo debate (Gaceta del Congreso 1659 de 2026), artículo 3, parágrafo 1, y artículo 24, parágrafo.

ACUSE DE LA COPIA

Congreso de la República – Capitolio
Carrera 7 No. 8 - 68, Bogotá, D.C. Primer piso
diana.corcho@senado.gov.co

3 NOV 2026
12:50 PM

2/7

La Corte Constitucional ya resolvió esta cuestión en la sentencia C-525 de 2023, al revisar la Ley 2272 de 2022: los términos del sometimiento a la justicia «deben ser definidos por el Legislador», y por eso declaró inexequible la expresión «a juicio del gobierno». Es la reserva de ley de los artículos 29, 114 y 150 de la Constitución: las condiciones para acceder a un tratamiento penal diferenciado son materia penal y solo el Congreso puede fijarlas. Dejar en el parágrafo 1 del artículo 3 la facultad de crear «requisitos adicionales» por reglamento es repetir, palabra por palabra, el vicio que la Corte ya corrigió.

La supresión conserva el plazo de tres meses, la prórroga única y la potestad reglamentaria del Gobierno para ejecutar la ley (artículo 189, numeral 11, de la Constitución), y alinea el artículo 3 con lo que el artículo 24 ya dice. Es una corrección de coherencia que protege la ley de una demanda segura y que le da seguridad jurídica a quien decida someterse: las reglas serán las de la ley, no las de un decreto que puede cambiar a mitad del proceso. Esta supresión no se repite en la proposición S10, que se ocupa del parágrafo 2 del mismo artículo.

Atentamente,

DIANA CAROLINA CORCHO MEJÍA
Senadora de la República
Pacto Histórico

ACEPTADA LA DESCOLACIÓN

DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

DIANA CAROLINA CORCHO MEJÍA
Senadora de la República

Bogotá, D. C., 3 de noviembre de 2026

Honorable
MESA DIRECTIVA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA
Atención: Secretaría General del Senado de la República
Bogotá, D. C.

PROPOSICIÓN No. _____

Asunto: proposición supresiva del artículo 6 y de expresiones de los artículos 27 y 28 y, en subsidio, de apartes de los parágrafos 1 y 3 del artículo 6 del texto propuesto para segundo debate en la plenaria del Senado del Proyecto de Ley 296 de 2026 Senado – 433 de 2026 Cámara, «Por medio de la cual se modifica, adiciona y prorroga la ley 418 de 1997, sus prórrogas y se establece la política estatal para garantizar el orden público, lograr una intervención territorial integral y se dictan otras disposiciones».

En mi condición de senadora de la República, con fundamento en los artículos 160 de la Constitución Política y 112 a 115 de la Ley 5.ª de 1992, presento la siguiente proposición al texto propuesto para segundo debate en la plenaria del Senado de la República, contenido en el informe de ponencia positiva publicado en la Gaceta del Congreso 1659 de 2026, con la fe de erratas publicada en la misma Gaceta.

I. TEXTO DE LA PROPOSICIÓN

La proposición tiene un numeral principal y uno subsidiario. El numeral 2 solo se somete a votación si se niega el numeral 1.

1. Principal: se mantiene y se prorroga el artículo 8 vigente de la Ley 418 de 1997

a) Suprímase el artículo 6 del texto propuesto para segundo debate (Gaceta del Congreso 1659 de 2026), que modifica el artículo 8 de la Ley 418 de 1997 («Facultades para el desmantelamiento de Actores Armados Ilegales o Terroristas»).

b) Suprímase, del artículo 27 del mismo texto, la expresión «parágrafo 3A y 3B transitorios del artículo». El aparte resultante será: «prorróguense el artículo 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 8C, 8D, 10, 12, 26, [...]».

c) Suprímase, del artículo 28 del mismo texto, la expresión «5,» en la enumeración «los artículos 2, 5, 6, 7 de la Ley 2272 de 2022».

Con este numeral, el artículo 8 de la Ley 418 de 1997 conserva su texto vigente, el del artículo 5 de la Ley 2272 de 2022 tal como quedó después de la sentencia C-525 de 2023, y se prorroga con el resto de la ley.

Congreso de la República – Capitolio
Carrera 7 No. 8 - 68, Bogotá, D.C. Primer piso
diana.corcho@senado.gov.co

3 NOV 2026
12:50 pm

218

2. Subsidiario: se suprimen las restricciones del nuevo artículo 8

a) Suprímase, del parágrafo 1 del artículo 8 de la Ley 418 de 1997, tal como queda en el artículo 6 del texto propuesto para segundo debate (Gaceta del Congreso 1659 de 2026), la expresión «y solo podrán suscribir instrumentos operativos y protocolos cuando así lo autorice expresamente el Presidente de la República». El parágrafo resultante será:

> «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.»

b) Suprímase el parágrafo 3 del mismo artículo, cuyo texto es el siguiente:

> «Parágrafo 3. La interlocución de los delegados autorizados por el Presidente de la República se realizará de manera directa y sin intermediarios con integrantes del actor armado ilegal. En ningún caso se entenderá como reconocimiento de estatus político.»

II. JUSTIFICACIÓN

El análisis de constitucionalidad advierte que la exclusión absoluta de cualquier reconocimiento político «puede desconocer la competencia constitucional del Presidente para conservar el orden público y adelantar procesos de paz conforme a la Ley 418» (artículos 22, 188 y 189 de la Constitución). El pliego para segundo debate confirma el problema: el nuevo artículo 8 se titula «Facultades para el desmantelamiento», reduce la actuación del Gobierno a «contactos humanitarios» y «actos de acercamiento» para que los grupos «manifiesten su voluntad de iniciar el proceso de Sometimiento», dispone que los delegados «solo podrán suscribir instrumentos operativos y protocolos» y remata con que «en ningún caso se entenderá como reconocimiento de estatus político».[1] En los 29 artículos del texto no aparecen las palabras «diálogo» ni «negociación».

La Constitución no permite esa amputación. El artículo 22 establece que la paz «es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento», y el artículo 189 le confía al Presidente la conservación y el restablecimiento del orden público. La Corte Constitucional, en la sentencia C-048 de 2001, sostuvo que la Carta de 1991 es una «Constitución para la paz», que «los instrumentos pacíficos para la solución de conflictos se acomodan mejor a la filosofía humanista» que la inspira y que los mecanismos de diálogo y negociación de la Ley 418 «son instrumentos constitucionalmente válidos con que cuenta el Presidente de la República». Una ley puede regular cómo se ejerce esa facultad; no puede suprimirla.

[1] texto propuesto para segundo debate (Gaceta del Congreso 1659 de 2026), artículo 6 (artículo 8 de la Ley 418 de 1997), numerales I y II y parágrafos 1 y 3.

El numeral 1 no crea nada nuevo: deja en pie el artículo 8 que hoy rige. Ese texto autoriza a los representantes del Gobierno para «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», y para entablar acercamientos y conversaciones con las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto «que demuestren voluntad para transitar hacia el Estado de Derecho».[2] Es decir, conserva a la vez la vía del diálogo con quienes tienen carácter político y la del sometimiento a la justicia para las organizaciones criminales, con la depuración que ya hizo la Corte en la sentencia C-525 de 2023, que retiró la expresión «a juicio del gobierno» y condicionó la suspensión de órdenes de captura a la valoración judicial.

La supresión del artículo 6 no basta por sí sola, y por eso el numeral tiene tres literales. El texto vigente del artículo 8 proviene del artículo 5 de la Ley 2272 de 2022, que tiene una vigencia de cuatro años contados desde su promulgación y que el artículo 28 del proyecto deroga por su número; y el artículo 27 solo prorroga los «parágrafo 3A y 3B transitorios del artículo 8». Si se suprimiera únicamente el artículo 6, el artículo 8 vencería y el Presidente quedaría sin ninguna facultad. El literal b) hace que el artículo 27 prorrogue el artículo 8 completo, y el literal c) retira de la derogatoria el artículo de la Ley 2272 que le da su texto actual. Las referencias que el artículo 3 del proyecto hace al artículo 8 siguen siendo válidas, porque el texto vigente también regula la verificación del sometimiento por las instancias que se designen.

El artículo 6 trae, además, reglas útiles sobre la instancia técnica de desarme, la cadena de custodia y el registro balístico del armamento entregado. Son compatibles con el artículo 8 vigente y pueden tramitarse en otro artículo del proyecto; lo que no puede hacerse es adoptarlas al precio de suprimir el diálogo.

El proyecto incurre además en una contradicción que la Corte difícilmente pasará por alto: su artículo 27 prorroga el artículo 50 de la Ley 418, que regula el indulto por delitos políticos y exige que el beneficiario pertenezca a un grupo en proceso de paz, y al mismo tiempo elimina del artículo 8 la posibilidad de abrir un proceso de paz. Y su artículo 23 (66G) dice que la ley se aplica «sin perjuicio del régimen constitucional y legal de los delitos políticos», un régimen que el mismo texto deja sin vía de aplicación.

La proposición no impide el sometimiento de las organizaciones criminales, que conserva sus reglas en el Título IIIA que crea el proyecto, ni le entrega a nadie un reconocimiento político automático. La Corte Suprema de Justicia, en la decisión del 11 de julio de 2007 (radicado 26945), delimitó esa categoría: el delito político se define por su objeto, atentar contra el régimen constitucional, y no puede extenderse a quien no se alzó contra él. Lo que no puede

---

[2] Ley 2272 de 2022, artículo 5 (que modifica el artículo 8 de la Ley 418 de 1997, en el texto que resultó de la sentencia C-525 de 2023) y artículo 19.

hacer el Congreso es dejar al Estado sin la herramienta con la que se desmovilizaron el M-19, el EPL, el Quintín Lame, la Corriente de Renovación Socialista y las FARC.

El numeral 2, subsidiario, no restituye la facultad de negociar, pero retira las dos restricciones más graves del nuevo artículo 8. La fórmula «de manera directa y sin intermediarios» del parágrafo 3 excluye por ley a los facilitadores que han hecho posibles los procesos de paz y las liberaciones humanitarias en Colombia: la Iglesia católica, el Comité Internacional de la Cruz Roja, Naciones Unidas y los países garantes. El análisis de constitucionalidad califica esta limitación como una restricción desproporcionada de la facultad presidencial (artículos 189 y 22 de la Constitución). Y la regla de que los delegados «solo podrán suscribir instrumentos operativos y protocolos» les impide firmar cualquier acuerdo, aun dentro del mandato expreso que les otorgue el Presidente, que el mismo parágrafo conserva.

Atentamente,

DIANA CAROLINA CORCHO MEJÍA
Senadora de la República
Pacto Histórico