



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 2019

Bogotá, D. C., jueves, 23 de octubre de 2025

EDICIÓN DE 34 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.secretariassenado.gov.co

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE ARCHIVO PARA PRIMER DEBATE EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 002 DE 2025 CÁMARA.

*por medio de la cual se establece un
tratamiento penal diferenciado para el
desmantelamiento y sometimiento de
organizaciones al margen de la ley, y reglas para
la consolidación de la paz total, el orden público
y la seguridad ciudadana.*

Bogotá, D. C., 22 de octubre de 2025

Honorable Representante

GABRIEL BECERRA YÁÑEZ

Presidente

Comisión Primera Constitucional

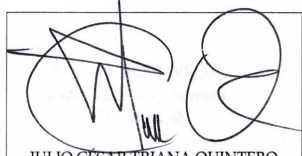
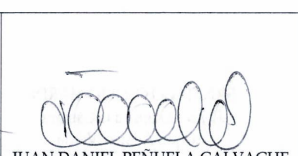
Cámara de Representantes

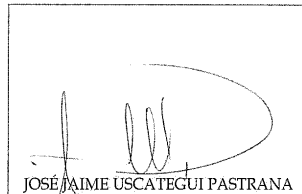
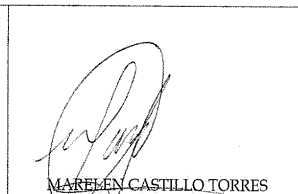
**Asunto: Informe de ponencia de Archivo para
primer debate en la Cámara de Representantes
del Proyecto de Ley número 002 de 2025 Cámara.**

Cordial saludo,

En cumplimiento del encargo conferido por la Mesa Directiva de la Comisión Primera, Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, y con fundamento en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª, de 1992, nos permitimos rendir ponencia de **ARCHIVO** para primer debate ante esta célula legislativa, del **Proyecto de Ley número 002 de 2025 Cámara**, por medio de la cual se establece un tratamiento penal diferenciado para el desmantelamiento y sometimiento de organizaciones al margen de la ley, y reglas para la consolidación de la paz total, el orden público y la seguridad ciudadana, en los siguientes términos:

Cordialmente,

 JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO Representante a la Cámara Partido Cambio Radical	 JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE Representante a la Cámara Partido Conservador
--	---

 JOSÉ JAIME USCATEGUI PASTRANA Representante a la Cámara Partido Centro Democrático	 MARELEN CASTILLO TORRES Representante a la Cámara
ALVARO LEONEL RUEDA C Representante a la Cámara Partido Liberal	ANA PAOLA GARCÍA SOTO Representante a la Cámara Partido de la U
JAMES HERMENEGILDO MOSQUERA Representante a la Cámara CITREP	LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO Representante a la Cámara Partido Comunes
SANTIAGO OSORIO MARÍN Representante a la Cámara Partido Alianza Verde	ALIRIO URIBE MUÑOZ Representante a la Cámara Pacto Histórico

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER
DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO
002 DE 2025 CÁMARA

*por medio de la cual se establece un
tratamiento penal diferenciado para el
desmantelamiento y sometimiento de
organizaciones al margen de la ley, y reglas para
la consolidación de la paz total, el orden público
y la seguridad ciudadana.*

I. CONSIDERACIONES GENERALES

1. Trámite

El Proyecto de Ley número 002 de 2025 Cámara fue radicado por el Gobierno nacional el día 20 de julio de 2025 en la Secretaría de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

De conformidad con lo previsto en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, la Mesa Directiva dispuso el reparto y la designación de ponentes para primer debate a los Honorables Representantes: *Alirio Uribe Muñoz, Ana Paola García Soto, Álvaro Leonel Rueda Caballero, Santiago Osorio Marín, Luis Alberto Albán Urbano, Julio César Triana Quintero, José Jaime Uscátegui Pastrana, Marelen Castillo Torres, Juan Daniel Peñuela Calvache y James Hermenegildo Mosquera Torres.*

2. Antecedentes

La iniciativa se radica en el marco de la política del Gobierno nacional denominada “Paz Total”, desarrollada a partir de la Ley 2272 de 2022, y busca establecer un tratamiento penal diferenciado para:

- Integrantes de grupos armados organizados al margen de la ley (GAOML) y grupos armados organizados (GAO).
- Miembros de estructuras de crimen de alto impacto (EAOCAI), financiadores y colaboradores.
- Personas investigadas o procesadas en el marco de la protesta social.

El articulado prevé beneficios penales, mecanismos de sometimiento a la justicia, entrega de bienes, programas de reintegración y un enfoque de justicia restaurativa con participación de víctimas.

El contenido guarda estrecha relación con disposiciones de la Ley 418 de 1997 y sus prórrogas, la Ley 1820 de 2016 y la Ley 2272 de 2022.

3. Audiencias públicas

En conformidad con lo establecido en la Ley 5ª de 1992 para el desarrollo del Proyecto de Ley 002 de 2025 Cámara, se desarrollaron 7 audiencias públicas en las siguientes ciudades para garantizar la debida deliberación de: Tumaco, Nariño. Medellín, Antioquia. Bogotá, D. C. Buenaventura, Valle del Cauca, Manizales, Caldas, Belén de Bajirá, Chocó. Barrancabermeja, Santander.

A continuación, se presenta la recopilación de las propuestas, observaciones y modificaciones desarrolladas por la ciudadanía en las diferentes audiencias públicas llevadas a cabo.

a) Audiencia Pública Tumaco, Nariño, 25 de agosto de 2025

Gobernador del departamento de Nariño – Luis Alfonso Escobar Jaramillo:

El Gobernador enfatizó en la importancia del Proyecto de ley para la paz territorial, destacando la reducción significativa de la violencia en Nariño: desplazamiento forzado (-93%), confinamiento (-71%) y homicidios de líderes sociales (de 21 en 2023 a 2 en 2024). Resaltó la disminución de homicidios en Tumaco, Barbacoas y El Charco, atribuyéndole al diálogo y la implementación de la paz. Subrayó que la paz debe ser una política de Estado, articulada entre seguridad y reconciliación. Concluyó instando al Congreso a aprobar el Proyecto, argumentando que Nariño demuestra la viabilidad de la paz.

Alcalde del Municipio de Tumaco – Félix Henao:

Calificó la audiencia como un hecho histórico, destacando que el municipio pasó de ser uno de los más violentos a ser el segundo más seguro gracias a los diálogos de paz, la articulación de autoridades y la inversión social. Resaltó el renacer del turismo y la economía, y subrayó la importancia del trabajo conjunto de los alcaldes del Pacífico y el Gobernador de Nariño en la implementación de la Paz Total. Finalmente, hizo un llamado al Congreso a mantener el compromiso con la paz, esencial para las comunidades afrodescendientes e indígenas.

Viceministro de Justicia y del Derecho – Yefferson Mauricio Dueñas Gómez:

Explicó que el Proyecto de ley se estructura en tres ejes: (i) la negociación y desmovilización de grupos armados organizados y al margen de la ley, con beneficios penales condicionados a la entrega de armas, verdad y reparación; (ii) el sometimiento y desmantelamiento de estructuras criminales de alto impacto; y (iii) el tratamiento especial a quienes participaron en las protestas sociales de 2021. Resaltó que, para Nariño y Tumaco, el enfoque principal será el de justicia transicional, buscando que quienes abandonen las armas se conviertan en agentes de transformación territorial. Subrayó que la iniciativa no será impuesta desde Bogotá, sino construida desde los territorios, recogiendo las experiencias y expectativas de las comunidades y las víctimas. Concluyó instando a no abandonar la vía negociada pese a las dificultades, pues la paz, este afirma, debe edificarse desde la participación y la confianza en los territorios.

Representante a la Cámara – Alirio Uribe Muñoz (Coordinador Ponente): El Congresista destacó la necesidad del Proyecto de ley para complementar la Paz Total, la política antidrogas y de seguridad, y el Plan Nacional de Desarrollo. Explicó que busca un tratamiento penal diferenciado para desmantelar organizaciones al margen de la ley mediante penas alternativas condicionadas a verdad, reparación y desmantelamiento criminal. Aclaró que no crea una nueva jurisdicción, sino que da

herramientas a fiscales y jueces del sistema ordinario. Se dirige a grupos armados, estructuras criminales, financiadores y participantes del estallido social de 2021. Subrayó la urgencia para apoyar los diálogos de paz y recuperar el monopolio estatal de las armas, afirmando que la paz es un deber colectivo.

Alcalde de Barbacoas – Mario Alexander Hurtado Quiñones: El Alcalde de Barbacoas agradeció al Congreso y enfatizó la importancia del respaldo institucional a la paz. Rechazó la asociación de estos esfuerzos con la complacencia, destacando que las autoridades locales trabajan por la vida. Recordó las graves consecuencias del conflicto y afirmó que la paz es un compromiso humanitario, no político. Advirtió sobre futuras tragedias si el Proyecto de Ley número 002 de 2025 no avanza, y urgió a un alistamiento institucional para que la paz se traduzca en inversiones reales en educación, infraestructura y salud, ya que la ausencia estatal fomenta la violencia. Hizo un llamado a alcaldes, líderes y al Congreso para defender la vida, insistiendo en que la fuerza del Estado debe ser desarrollo, no armas. Concluyó apelando a mujeres y líderes sociales para detener la guerra.

Alcalde de Los Andes Sotomayor – Jonathan Apraez Marroquín: El Alcalde de Los Andes Sotomayor compartió su experiencia en un municipio afectado por el conflicto, destacando la transición de violencia a tranquilidad gracias a los diálogos territoriales impulsados por la Gobernación de Nariño y el liderazgo del Gobernador Luis Alfonso Escobar. Subrayó la importancia de reglas claras para evitar el resurgimiento de la violencia y respaldó el Proyecto de Ley para la Paz Total y la reincorporación de excombatientes. Propuso la creación de una Secretaría de Minas en Nariño para formalizar la minería, transformando impuestos ilegales en regalías. Finalmente, instó a los grupos armados a mantener los diálogos y a todos los sectores a trabajar por una paz territorial ejemplar.

Jefe Negociador del Gobierno nacional – David Cruz (Consejería de Paz): El Dr. David Cruz, de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, destacó los avances de la Política Pública de Paz Total, con el departamento de Nariño como líder en su implementación. La estrategia se basa en tres pilares: transformación territorial (sustitución de economías ilegales), tránsito de actores armados a la vida civil y desescalamiento de la violencia. Existen ocho procesos activos (tres políticos y cinco sociojurídicos), mostrando avances en sustitución de cultivos y reincorporación. Se enfatiza la importancia de un tratamiento jurídico diferenciado sin impunidad y con garantías para las víctimas, con un enfoque territorial de la justicia. El departamento previamente expuesto, según el señor Cruz, simboliza el éxito de esta política integral.

Jefe Negociador del Gobierno nacional – Carlos Erazo: Destacó los avances del proceso de paz en Nariño, resaltando la Mesa de Construcción de Paz Territorial con los Comuneros del Sur como un modelo de diálogo y transformación. Enumeró

once acuerdos alcanzados, entre ellos el desminado humanitario, búsqueda de desaparecidos, sustitución de cultivos ilícitos, verdad y memoria de las víctimas, y proyectos de infraestructura, salud y educación. Subrayó la importancia de la justicia restaurativa y la reintegración de excombatientes, así como la necesidad de un tratamiento jurídico diferenciado. Concluyó afirmando que la paz territorial en Nariño ya muestra resultados concretos y que el proceso avanza hacia una transformación real del territorio.

Gilberto Buenaventura Tapie – Presidente y Representante Legal de Autoridades Indígenas de Colombia (AICO) por la Pachamama: Gilberto Buenaventura resaltó la participación de los pueblos indígenas en los diálogos Gobierno a Gobierno y su compromiso con la construcción de la Paz Territorial y la Paz Total. Explicó que las comunidades indígenas se han movilizadado en apoyo al Gobierno nacional para impulsar la aprobación de normas que fortalezcan sus sistemas propios de salud (Sispi) y educación. Mencionó la creación de la Universidad de Pastos y Quillacingas como logro conjunto con el Gobierno y el Gobernador de Nariño. Subrayó la importancia de garantizar autonomía, descentralización e inversión social para materializar los derechos colectivos de los pueblos indígenas y afrodescendientes. Concluyó que el diálogo y la diversidad cultural son pilares para una paz duradera.

Alberto Marín – Representante Legal de la Organización de Resguardos Indígenas del Pacífico (Oripap): Alberto Marín, en nombre del pueblo Awá y de las cuatro organizaciones indígenas de Nariño (Camawari, Oripap, Unipa y Uripawa), hizo un llamado a fortalecer el diálogo y la participación de los pueblos indígenas y afrodescendientes en el proceso de paz. Solicitó la creación de una mesa interétnica con voz y voto para las comunidades, enfatizando que la paz solo será posible si se traduce en inversiones sociales reales en los territorios. Recordó que Tumaco ha sido uno de los municipios más golpeados por la violencia y pidió priorizar las necesidades de los pueblos indígenas, campesinos y afrodescendientes. Concluyó afirmando que la paz debe construirse con justicia social, armonía y oportunidades para las comunidades afectadas por el conflicto.

Lennis Castro – Representante Legal de la Red de Consejos Comunitarios del Pacífico Sur (Recompas): Lennis Castro, inició su intervención con un llamado a reconocer el papel central de las comunidades afrodescendientes en la construcción de la paz, recordando que son quienes más han sufrido los efectos del conflicto armado. Exigió la participación real y efectiva de sus organizaciones en todas las mesas de diálogo y negociación del proceso de paz, conforme al derecho constitucional a la paz como deber y derecho de obligatorio cumplimiento. Subrayó la importancia de que las víctimas sean el eje del proceso, mediante escenarios de verdad, reparación y no repetición. Además, pidió que el ecocidio y los daños ambientales —como la minería

ilegal, la deforestación y el derrame de crudo— sean reconocidos dentro del Acto Legislativo de Paz Total. Concluyó reafirmando el compromiso del Pacífico con una paz territorial estable y duradera.

Yorgi Cortés Taicus – Asociación de Consejos Comunitarios y Organizaciones Étnico Territoriales de Nariño (Asocoetnar): Agradeció la realización de la audiencia en Tumaco y destacó la necesidad de garantizar la participación real de los consejos comunitarios en las mesas de diálogo y en los procesos jurídicos de paz. Señaló que las garantías deben cobijar tanto a las víctimas como a los excombatientes que se reintegran a la vida civil, promoviendo la reconciliación territorial. Advirtió sobre la descoordinación institucional en la implementación de los **PDET (Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial)**, que recogen las necesidades y proyectos priorizados por las comunidades tras el Acuerdo de Paz de 2016. Solicitó al Congreso aprobar medidas que fortalezcan la paz con justicia y dignidad. Concluyó invitando a “desarmar el corazón” y a construir la paz desde la empatía y el compromiso colectivo, sin intereses políticos.

Jessica Guerrero – en representación de David Enrique Melo de la Cruz, Facilitador y Coordinador Nacional del Ejército Bolivariano: Jessica Guerrero intervino en nombre de David Enrique Melo, destacando los esfuerzos de la Coordinadora Nacional del Ejército Bolivariano para alcanzar la paz en regiones afectadas por la violencia como Cauca, Nariño, Putumayo, Amazonas y Caquetá. Señaló que, tras tres años de trabajo como facilitadora de la Mesa de Diálogos, ha evidenciado la voluntad de paz de esta organización y la necesidad de un marco legal que permita resolver su situación jurídica y consolidar la seguridad territorial. Afirmó que el diálogo ha demostrado ser un camino viable para superar la violencia y promover el desarrollo social y económico de las regiones históricamente golpeadas. Concluyó instando a los congresistas a comprometerse con la aprobación de un proyecto de ley que haga posible una paz sólida, duradera y justa para las comunidades.

Schneider García – Representante Legal de la Asociación de Autoridades Indígenas de Ricaurte: Schneider García expresó el respaldo del pueblo Awá al proceso de Paz Territorial liderado por el Gobernador de Nariño, destacando su compromiso con la autonomía, la justicia propia y la construcción de paz desde los territorios. Advirtió, sin embargo, sobre la grave situación de violencia que atraviesa su comunidad, señalando el asesinato de siete indígenas Awá en lo corrido del año, entre ellos los líderes Luis Aurelio Araujo y Tomás Wang. Hizo un llamado urgente a fortalecer los procesos de paz y garantizar la seguridad de las comunidades, para evitar que los esfuerzos se pierdan. Concluyó reiterando la disposición del pueblo Awá de contribuir a una paz estable que transforme social, política y económicamente sus territorios.

Jaime Nastacúaz – Representante Legal de UNIPA (Pueblo Awá): Saluda a autoridades y reafirma que el Pueblo Awá UNIPA participa en la Paz Territorial. Denuncia amenazas, señalamientos y reclutamiento de jóvenes; recuerda la masacre del 3 de julio (Juan Orlando Moriano, Carlos García y John Faber Nastacúaz) sin responsables. Pide implementar una “ruta mixta” Awá con el Comisionado de Paz y el Gobierno para orientar la transformación territorial. Exige que se respeten el Auto 004 y los planes de salvaguarda en cada territorio. Advierte injerencias armadas sobre autoridades indígenas y reclama mecanismos propios para llevar la voz Awá a la Mesa. Cierra con un llamado a fortalecer, no frenar, los procesos de paz.

Libio Gerardo Coral Rosales – Presidente del Sindicato del Magisterio de Nariño (filial FECODE): Representa a 10.500 docentes y respalda la Paz Total y al Gobernador. Reclama que memoria y reparación sean ejes del proceso, pues el magisterio ha sufrido persecuciones y amenazas, incluso recientes. Denuncia falta de seguridad para docentes en cordillera, Abades, piedemonte y Costa Pacífica; escuelas se ven usadas por grupos armados, poniendo en riesgo a niños y maestros. Pide presencia efectiva de Policía y Ejército además de inversión en infraestructura educativa. Reafirma que la educación es base del desarrollo y que el sindicato seguirá apoyando la paz con independencia.

Ruby Landázuri – Mesa Departamental de Víctimas de Nariño (líder de víctimas de desaparición forzada): Agradeció al Gobernador y a la Comisión por poner a las víctimas en el centro y resalta avances en confianza y movilidad segura en Telembí. Solicita incluir formalmente la reparación colectiva de consejos comunitarios y agilizar indemnizaciones para víctimas (muchas han fallecido sin ser reparadas). Denuncia demoras en programas de vivienda rural y urbana. Destaca que Nariño ocupa hoy un “segundo lugar” en reducción de homicidios, fruto de un trabajo conjunto de Gobernación y alcaldes. Reiteró que “todo Nariño es Paz Territorial” y pidió sostener el acompañamiento institucional.

Heti Nidia Sevillano Angulo – Coordinadora, Universidad de Nariño (Seccional Tumaco): La Universidad se suma al clamor por la paz y ofrece cupos especiales para reinsertados (para ellos o sus hijos), cumpliendo requisitos de admisión. Reporta 1.187 estudiantes activos de todo el departamento y oferta en contaduría, sociología e ingenierías (sistemas, agroforestal, ambiental, agronómica, producción acuícola). Anuncia expansión de la seccional del Pacífico a Telembí (Barbacoas) y Sanquianga (El Charco), acercando la educación superior al territorio. Propone mesas de diálogo en DD. HH. para reinsertados, orientadas a una cultura democrática y de respeto por la vida. **Uberney o Uberley Ramírez – Observatorio Socio-jurídico y de Conflictividades:** Cuestiona que el Proyecto de Ley 02 tenga vacíos y excesiva discrecionalidad

judicial, sin suficientes garantías jurídicas ni salvaguardas para comunidades étnicas y campesinas. Advierte riesgos de exigir a resguardos y consejos comunitarios recibir personas en transición sin condiciones de seguridad ni regulación clara. Llama a reconocer y atender el aumento de desapariciones y la “cooptación” de agendas, pidiendo cifras, inversión y revisión técnico-jurídica y social de la ley. Exige delimitar roles del Gobierno–Coordinadora y no excluir liderazgos locales. Pide legislar primero sobre lo fundamental (p. ej., Guardia Cimarrona) y ser taxativos en delitos sin beneficios para evitar inseguridad jurídica.

Rosa Guevara – Diputada de Nariño: Resalta que Nariño ha sido uno de los departamentos más golpeados por el conflicto, con más de 650.000 víctimas, y que hoy avanza hacia la paz bajo el liderazgo del Gobernador. Pide a Cámara y Senado aprobar el marco jurídico que haga viable el proceso de paz territorial. Habla desde su experiencia recorriendo la Costa Pacífica y la cordillera, y como mujer samanieguense que conoce de primera mano la violencia. Reitera que la paz es un derecho de mujeres, hombres, niños y mayores, y que solo será posible con trabajo mancomunado. Ofrece respaldo desde su curul para que el sueño de vivir en paz sea una realidad departamental.

Elba González – Presidenta Acción Comunal Barrio 11 de Noviembre (Tumaco); Consejera Territorial de Paz; Presidenta Cooperativa COMPAS; Organización Étnica Mujeres El Esfuerzo: Agradece el espacio y expone la realidad de barrios golpeados por la violencia y el desplazamiento; su organización agrupa 45 mujeres víctimas. Relata riesgos para la niñez y crisis de salud mental de mujeres en Tumaco, pidiendo priorizar una mesa de mujeres y apoyo real a sus organizaciones. Señala deudas en verdad y búsqueda de desaparecidos en el municipio. Presenta gestiones comunitarias (proyecto con Aldeas Infantiles para 150 niños) y la creación de la cooperativa de segundo nivel COMPAS con 47 organizaciones para transformar el territorio. Solicita empleo, proyectos productivos (Morro, cooperativas) y que las mujeres sean eje en la agenda de paz. **Jorge Alejandro Ocampo Giraldo – Representante a la Cámara por el Valle del Cauca:**

Felicita al Gobernador y alcaldes por logros en convivencia y paz en Nariño. Contrasta tres “propuestas”: violencia total de actores armados, “guerra total” de sectores políticos, y la Paz Total que defiende como única salida sostenible. Denuncia abandono histórico del Pacífico (escuelas precarias, falta de vías, agua y salud) y reclama que la paz requiere empleo, apoyo al campesino y resolver el narcotráfico con políticas realistas (regular mercados, no repetir fallas del PNIS). Critica que recursos de sustitución se desviaron y que se ofrecieron proyectos inviables sin ingresos de transición. Concluye comprometiéndose a impulsar una ley que garantice paz con oportunidades y sin dominio de grupos ilegales. **Gerson Lisímaco**

Montaño Arizala – Representante a la Cámara por Nariño: Destacó que el Congreso fue el que dio vida a la Ley de Paz Total y al marco jurídico que hoy permite los diálogos con los grupos armados. Defendió el Proyecto de Ley 002, que establece un tratamiento penal diferencial, y pidió a las comunidades y autoridades locales aportar insumos para mejorarlo. Propuso debatir temas como las penas, las condiciones de reintegración y las garantías de participación en paz y en libertad electoral. Reiteró su voto positivo al proyecto, pero insistió en construir el mejor texto posible, sin exclusiones ni vacíos, para evitar que los avances se pierdan con los cambios de Gobierno.

Carlos Alberto Benavides Mora – Senador de la República, Vicepresidente de la Comisión Primera del Senado: Reconoció el trabajo del Gobernador de Nariño y del Ministerio de Justicia en la estructuración del proyecto de Paz Total con enfoque territorial. Advirtió sobre el riesgo de homogeneizar los grupos armados, insistiendo en reconocer sus diferencias ideológicas y territoriales. Señaló que esta propuesta no crea una nueva jurisdicción, sino que actúa dentro de la ordinaria para garantizar justicia, seguridad y participación de las víctimas. Recalcó la necesidad de una política de drogas regulada, no punitiva, para evitar repetir errores del pasado, y concluyó que el objetivo del nuevo marco debe ser erradicar definitivamente la violencia política en Colombia.

León Fredy Muñoz Lopera – Senador de la República: Celebró que la audiencia se haya realizado en Tumaco y la calificó como un paso clave hacia la construcción colectiva del Proyecto de Paz. Afirmó que una paz verdadera debe surgir del debate público y la participación social, no solo desde el Gobierno. Expresó que prefiere una “paz imperfecta antes que una guerra perpetua” y llamó a Gobernadores, alcaldes y ciudadanía a comprometerse activamente para que el proceso sea irreversible. Enfatizó que la paz no es un discurso sino la defensa del derecho a la vida, especialmente de los jóvenes y de las futuras generaciones.

Jefferson Mauricio Dueñas Gómez – Viceministro de Promoción de la Justicia: Cerró la audiencia destacando que fue una jornada constructiva y llena de aportes valiosos para mejorar el Proyecto de Ley 002. Subrayó que la paz no se construye desde Bogotá, sino desde los territorios, y que las observaciones recibidas — sobre reparación colectiva, participación étnica, y garantías jurídicas— serán incorporadas. Aclaró que el proyecto busca equilibrio entre justicia penal y transformación social, con inversión y presencia institucional. Agradeció las críticas, reiterando que este marco es “necesario, pero no suficiente” y que la verdadera paz exige reparación a víctimas, inclusión y transformación territorial sostenible.

Luis Alfonso Escobar – Gobernador del departamento de Nariño: Agradeció a la Comisión y recordó que su gobierno apostó por territorializar la paz desde antes de asumir el cargo, pese a las

amenazas y los riesgos personales. Explicó que la paz exige sustituir las economías ilegales (coca y minería) por rentas legales que beneficien a Nariño, denunciando que el oro producido en la región se exporta ilegalmente por Antioquia. Destacó los avances en reducción de homicidios, desplazamientos y confinamientos, y anunció proyectos como BIOEXPO 2025 y la macrorrueda de negocios del país de la belleza. Concluyó que Nariño ha cumplido con la paz territorial y que el Gobierno nacional debe firmar el Pacto por la Transformación Territorial para la Vida y la Paz.

Alirio Uribe Muñoz – Representante a la Cámara, Coordinador Ponente del Proyecto de Ley 002: Clausuró la audiencia valorando la participación de autoridades y organizaciones sociales. Solicitó al Gobernador y a los movimientos de víctimas y sindicatos enviar informes al Congreso para sensibilizar a los legisladores que desconocen la realidad de Nariño. Enfatizó que la política de paz debe articularse con el Plan de Desarrollo, la política antidrogas y la seguridad humana. Invitó a mantener el diálogo, fortalecer la voluntad política y cerrar durante esta legislatura el marco jurídico completo para la Paz Total.

Audiencia Pública Medellín, Antioquía, 28 de agosto de 2025

Isabel Cristina Zuleta López – Senadora de la República: Expone la experiencia acumulada de Paz Urbana en Medellín y sostiene que el sometimiento individual ha fracasado para dismantelar estructuras de alto impacto. Plantea que las cárceles no resuelven la violencia y que el proyecto de ley debe habilitar un dismantelamiento masivo con enfoque de derechos y diálogo (art. 22). Resalta cuatro objetivos: territorialización (Barrios de Paz, vivienda y servicios), desescalamiento de violencias con pilotos, tránsito efectivo al Estado Social de Derecho (donde se requiere el nuevo marco legal) y coordinación interinstitucional. Señala reducción histórica de homicidios como evidencia del diálogo y pide incorporar más de 20 proposiciones presentadas por el proceso de Medellín.

Jorge Alejandro Ocampo Giraldo – Representante a la Cámara (Comisión Primera): Afirma que las ciudades concentran más homicidios que el conflicto rural y que el problema urbano es histórico, económico y ligado al narcotráfico y a la ausencia estatal. Plantea tres metas: dismantelar estructuras sin repetición, dismantlar la extorsión que captura economías barriales y abrir opciones reales para jóvenes (educación, empleo, cultura). Defiende una política de drogas que regule mercados para quitar el negocio a las mafias. Distingue entre negociación con actores armados, ley de sometimiento para estructuras urbanas y soluciones jurídicas para jóvenes del estallido social. Concluye que “la paz es el camino” y requiere hablar con quienes hoy controlan la violencia, pues el Estado perdió ese control hace años.

León Fredy Muñoz Lopera – Senador de la República: Cuestiona iniciativas para “acabar” la Paz Total y advierte que ello nos devolvería a la guerra. Recuerda que Medellín puso más de 100.000 jóvenes asesinados en cuatro décadas y que la sociedad civil lleva años impulsando la paz urbana. Resalta que el actual Gobierno habilitó diálogos en ciudades (Medellín, Chocó, Buenaventura, Barranquilla) y que la ciudadanía debe defender el proyecto en el Congreso. Llama a multiplicar audiencias y organización social para hacer irreversible la paz, con verdad y no repetición. Concluye que “no tenemos otra oportunidad” y que este es el momento de apostar por la paz.

Alirio Uribe Muñoz – Representante a la Cámara, Coordinador Ponente del Proyecto de Ley 002 de 2025: Explica que las audiencias públicas buscan recoger aportes de víctimas, sociedad civil, academia y defensores para ajustar el marco jurídico. El proyecto aplica a aparatos organizados de poder (GAOMIL, EOCAI) y a financiadores, con incentivos a verdad, entrega de bienes y dejación de armas, sin crear una nueva jurisdicción (se implementa en la justicia ordinaria con capacitación). Articula la ley con el Plan Nacional de Desarrollo, la política antidrogas y la seguridad humana. Señala ocho mesas activas que requieren marco legal y pide apoyo social para tramitar la ley en un año electoral, manteniendo la centralidad de las víctimas.

Astrid Sánchez Montes de Oca – Representante a la Cámara por Chocó (Partido de la U): Defiende las audiencias públicas como mecanismo para que la ciudadanía incida en el Proyecto de Ley 002/2025. Sostiene que todos los gobiernos han buscado la paz con distintas estrategias y que esta es una oportunidad para parar el derramamiento de sangre. Destaca tres ejes interconectados: transformación territorial (sustituir economías ilegales con oportunidades), tránsito de actores armados a la vida civil sin estigmas, y desescalamiento de la violencia (lucha contra extorsión y gobernanza criminal). Aclara que el tratamiento jurídico diferenciado no es impunidad, sino justicia orientada a la reparación de víctimas. Desde Chocó, pide aportes concretos para mejorar el texto y lograr reconciliación.

Olga Lucía Claros Osorio – Viceministra de Política Criminal y Justicia Restaurativa:

Explica que el Proyecto no nace solo del Gobierno, sino de una convergencia ciudadana (con aportes del ICTJ) y del consenso con Fiscalía, Defensoría, ICBF y otras entidades. Enmarca la iniciativa en el art. 22 de la Constitución y la Ley 2272/2022 (Paz Total). El objetivo: permitir la reintegración voluntaria de quienes están al margen de la ley, con un tratamiento que combine justicia retributiva y restaurativa, sin impunidad. Los beneficios estarán condicionados a verdad plena, entrega de bienes, liberación de niños, niñas y adolescentes instrumentalizados y no repetición. El proyecto cobija grupos armados con y sin fines políticos, estructuras urbanas y ciertos casos derivados de protesta social, buscando humanizar el

sistema carcelario y reconstruir tejido social. Señala que la ley recoge lecciones históricas (de Betancur a Santos) para que trascienda gobiernos y haga posible la Paz Total.

David Cruz – Asesor de la Consejería Comisionada para la Paz: Sintetiza la Política de Paz Total en tres pilares interconectados: transformación territorial (sustituir economías ilegales), transición a la vida civil (dejación de armas, reintegración y satisfacción de derechos de las víctimas) y desescalamiento de violencias (extorsión, gobernanzas criminales, trata). Reporta ocho procesos en curso: tres “clásicos” con perspectivas de localización y dejación (Comuneros del Sur; Estado Mayor en Catatumbo; Coordinadora Nacional Ejército Bolivariano) sumando aproximadamente 2.000 posibles desarmes, y cinco sociojurídicos (Clan del Golfo; Autodefensas de la Sierra; y tres urbanos como Medellín). Sostiene que el Proyecto de ley es el dinamizador que hace viable la transformación y la reintegración, e invita a críticas y aportes para perfeccionarlo.

Luis Emilio León León – Consejo Distrital de Paz, Reconciliación y Convivencia (Conpaz Medellín): Celebra que se retome un tratamiento jurídico para el desmantelamiento/sometimiento de estructuras y pide que las víctimas sean sujeto político con incidencia real en verdad, reparación y no repetición. Solicita considerar, además de la Ley 906/2004, el acumulado de la Ley 2421/2024 sobre reconocimiento de víctimas en contextos urbanos. Advierte contra un desequilibrio entre beneficios a responsables y derechos comunitarios; exige enfoque psicosocial, memoria y garantías de no repetición. Plantea dos inquietudes: (1) riesgo de equiparar en una misma ley actores políticos, crimen organizado y personas judicializadas por protesta social; (2) necesidad de control previo y participación efectiva de la sociedad civil en eventuales acuerdos. Concluye que la paz no puede depender de coyunturas electorales ni excluir a la ciudadanía.

Giovanny Castañeda – Mesa de Paz Metropolitana de Medellín: Habla “desde el territorio” y de la articulación de juntas de acción comunal, colectivos juveniles, mujeres y procesos barriales/eclesiales. Califica la jornada como “histórica” para el sueño de Paz Urbana y agradece que el Gobierno haya reducido las violencias mediante el diálogo. Pide al Congreso consolidar ese rumbo con un marco que priorice oportunidades para la juventud (educación, empleo) porque “la paz con hambre no se hace”. Cuestiona la cárcel como única respuesta y propone justicia restaurativa con estudio y trabajo. Resalta a voceros que hoy reparan y no quieren que nuevas generaciones repitan su ruta. Cierra con un llamado fraterno a sostener el respiro de paz en las comunas.

Weimar Guarín – Agenda Ciudadana de Paz: Hace balance crítico de ensayos urbanos de paz en Medellín desde los 80 (milicias, Bloque Metro, Cacique Nutibara, Héroes de Granada) y alerta

sobre formas de cooptación de la participación que no acompañarán. Exige una agenda territorial para los diez municipios del Valle de Aburrá, atendiendo la relación urbano–rural (agua, aire, conurbación, conflictos en Oriente, Suroeste, Nordeste y Bajo Cauca). Pide participación protegida y no burocratizada, con presencia real del Gobierno nacional en barrios y corregimientos. Critica la visión de “paz armada” local (frentes de seguridad) y apuesta por sacar a jóvenes de las armas. Reclama acompañamiento estatal visible en este último tramo de Gobierno.

Diego Herrera Duque – Corporación Viva la Ciudadanía: Saluda el Proyecto y subraya que su legitimidad depende de la participación social y la pedagogía pública. Valora la combinación de justicia transicional y restaurativa, superando modelos puramente punitivos–securitarios que no han reducido las violencias ni las economías criminales. Pide que el centro sean los derechos de las víctimas (verdad, justicia, reparación y no repetición) y que el marco garantice el tránsito al Estado Social de Derecho. Advierte sobre la polarización y recomienda sumar consensos y respaldo ciudadano. Sugiere excluir de esta ley a las personas judicializadas por protesta social para no equipararlas con actores armados. Reclama claridad sobre capacidad administrativa y recursos del Estado para ejecutar lo acordado.

Luis Fernando Bustamante – Comunidad LGTBQ+ de Copacabana (Compaz): Desde el arte y la gestión cultural, propone una paz inclusiva que valore la diversidad (LGBTQ+) y combata discriminación. Destaca la anticipación como práctica para imaginar y construir futuro con justicia e igualdad. Pide reparación y reincorporación digna para afectados por el conflicto (incluidos exprivados de la libertad y víctimas de falsos positivos). Promueve recorridos de memoria y turismo social para resignificar territorios, preservar memoria y fortalecer reconciliación. Insiste en dar voz a comunidades para liderar sus propios procesos de memoria. Afirma que la paz se construye también en calles y barrios, no solo en la mesa de negociación.

Sandra Viviana Díaz – Corporación Circo Arte: Relata experiencia personal de víctima en Itagüí y reivindica al arte (circo/teatro) como salvavidas y motor de resistencia y transformación comunitaria. Denuncia desplazamientos de gestores culturales y recientes exclusiones locales (p. ej., ausencia de PP Cultura en Comuna 80) que debilitan procesos de base. Pide que el Proyecto visibilice y garantice el trabajo cultural y social en territorio con presupuesto estable. Defiende que la política de paz incorpore a los agentes culturales como actores clave para trabajar con niñez y juventud y así prevenir nuevas violencias. Aboga por protección a gestores amenazados y continuidad de sus iniciativas.

Isabel Sepúlveda Arango – Comité de Impulso de la Sociedad Civil para la Paz Urbana de Medellín y Valle de Aburrá: Explica que la sociedad civil se movilizó desde el inicio de la fase exploratoria y

que, tras 26 meses de conversaciones sociojurídicas, la mayor traba ha sido la falta de marco jurídico; por ello valora el Proyecto de Ley 002/2025. El Comité revisa el texto y presentará recomendaciones en tres ejes: (i) garantías de participación de víctimas, (ii) mecanismo de verdad y memoria histórica, (iii) justicia territorial restaurativa. Reconoce avances (derecho colectivo a la paz, centralidad de víctimas, enfoques territoriales, diferenciales y de género), pero pide mecanismos, instancias y recursos concretos para evitar que queden enunciados. Insiste en lineamientos nacionales con estrategias territoriales diferenciadas, reconocimiento de víctimas urbanas y reintegraciones adaptadas a ciudad. Demanda transformaciones territoriales que aseguren no repetición y que recojan las experiencias y memorias de organizaciones locales.

Alejandro Sierra – Equipo de Observación y Sistematización de Acciones de Paz (EOSAP): Explica que el EOSAP agrupa 8 organizaciones para verificar compromisos del piloto urbano (anunciado 19 dic.): fin de fronteras invisibles, defensa de la vida, combate a explotación sexual comercial de NNA, reglas sobre estupefacientes (cero ventas de fentanilo/heroina y no venta en entornos escolares) y no extorsión en 25 barrios (15 Medellín, 10 Bello). Reporta cese de confrontaciones y efectos positivos (comercio, permanencia escolar, uso de espacio público) y una baja histórica de homicidios. Advierte cumplimiento parcial en drogas (falta ampliar a parques) y en no extorsión (persisten miedos y “naturalización” del pago). Alerta por la normalización de la explotación sexual de NNA (incluso con connivencia familiar y redes sociales). Recomendaciones: el Estado debe recuperar gobernanza barrial, ofertas para jóvenes, enfoque transicional/restaurativo, crédito alternativo contra el gota a gota y protección efectiva a NNA; mejorar coordinación Nación–Distrito.

Germán Marín – Director de DD. HH., CUT Antioquia: La CUT ha sido fuertemente victimizada (miles de asesinatos y afectaciones). Respaldar Paz Total y Paz Urbana y propone pedagogía sostenida con sindicatos y comunidades. Señala riesgos en colegios (amenazas, desplazamientos de docentes, drogas como fentanilo) y llama a acciones para proteger al magisterio y juventud. Pide trabajo barrio a barrio, sumar a la ciudadanía y explicar sometimiento/diálogo y salidas de empleo. Insta a construir mayorías sociales que respalden el Proyecto de ley.

Juan Guillermo Sepúlveda – Fundación Colombia Restaurativa: Advierte que el Proyecto fue presentado “mal y tarde”: mezcla actores heterogéneos (GAO, exFARC, combos, protesta social), propone rebajas de penas difíciles de aceptar y podría no tener mayorías ni encajar con EE. UU. Enumera realidades criminales actuales (extorsión, microtráfico, fentanilo casero, IA para delitos, barrios ilegales, control social, exportación de sicarios). Si la ley no pasa, igual debe seguir la Paz de Medellín. Propone fortalecer justicia restaurativa

como política: usar Casas de Justicia y Centros de Convivencia, articular con la nueva Unidad Nacional de Justicia Restaurativa de Fiscalía, y crear cárceles reintegradoras; todo con alcaldía, gobernación, víctimas y ofensores.

Doris Mazo Mazo – Asociación Mixta de Mujeres Rurales Víctimas Empoderadas (Comité de Impulso, Mesas de Paz): Habla “desde las comunas” y el dolor de las víctimas urbanas (homicidios, desplazamiento, estigma). Ve el Proyecto de ley como esperanza, pero exige visibilidad de víctimas urbanas, participación incidente, y justicia restaurativa real que garantice verdad, memoria, reparación y no repetición. Propone Centros Comunitarios de Justicia Restaurativa y Memoria en comunas, articulados a Mesas de Paz, con apoyo psicosocial, jurídico y económico. Solicita a la Viceministra apoyar la “pedagogía para una cultura restaurativa por la Paz Urbana” (Movimiento Sinergia) y una reunión con víctimas urbanas de Medellín/Valle de Aburrá. Cierra: “que nunca más la Paz se construya sin las víctimas”; la Paz Urbana con justicia restaurativa es posible.

Jairo Bazurto Pachón – Ciudadanía (intervención individual): Celebra que el Proyecto abarque todo el espectro: GAO/GAOML, Paz Urbana, financiadores/colaboradores, excluidos de procesos previos y judicializados por protesta. Pide al Congreso aprobarlo como “última oportunidad” de este Gobierno y recuerda que la Paz la desean víctimas, Fuerza Pública y también quienes están armados. Invoca la razón humanitaria para preferir la Paz sobre la guerra. Dos recomendaciones: centralidad de víctimas (trabajo conjunto víctima–victimario) y justicia restaurativa como enfoque principal (referencias a Noruega/Canadá). Sugiere restituir derechos civiles, políticos, sociales y económicos a exvictimarios que cumplan, para que “sí valga la pena” apostar a la Paz.

Álvaro González Serna – Corporación Madres de La Candelaria (Línea fundadora): Víctima e integrante de Madres de La Candelaria, califica la Paz Urbana como un “beso” de esperanza para las víctimas y agradece el enfoque. Relata mejoras recientes en barrios: menos extorsión y menos afectación a NNA gracias al diálogo “con los guerreros”. Rechaza el retorno a los picos de violencia de los 70–80–90. Expresa gratitud al Gobierno nacional y a liderazgos locales que han impulsado el proceso. Pide no repetir el pasado y sostener la tranquilidad lograda.

María Alejandra Arenas – Red de Víctimas Sobrevivientes (Comité de Impulso) Agradece la centralidad de las víctimas, recuerda que cargan daños psicológicos y apoya acciones restaurativas construidas en territorio y con organizaciones de víctimas y comunitarias. Reivindica memorias colectivas/comunales para garantizar la no repetición. Pide voluntad política y que las decisiones no se hagan en el escritorio. Exige garantías de protección para liderazgos sociales y dignificación/financiación de organizaciones (evitar “pedir limosna”). Reclama

que la memoria comunitaria sea visible y material en barrios y comunas.

Joshua Álzate Areiza – Mesa Metropolitana de Paz: Plantea vacíos del Proyecto frente a mecanismos para sociedad civil dentro del enfoque de seguridad humana del PND. Advierte entrampamientos y persecución a líderes Pro-Paz; pide garantías explícitas. Cuestiona que la ARN no tiene clara la víctima de conflicto urbano (definición, caracterización y reparación colectiva). Pregunta por el alcance del “acto político” en GAO urbanos y si habrá un tratamiento social diferenciado para víctimas. Solicita precisar mecanismos de justicia restaurativa donde participen estructuras y comunidades.

Henry Alberto Holguín – Movimiento Social para la Paz y la Reconciliación (Sinergia):

Sitúa la Paz Urbana en la “urbanización de la guerra” y un “sueño posible” que Medellín construye desde los 90. Entrega a la Viceministra una propuesta normativa y reitera la iniciativa presentada al Viceministro (30 de julio): “pedagogía para una cultura restaurativa por la Paz Urbana”, respaldada por academia y cooperación internacional. Pide nombrar ya un equipo técnico de enlace del Minjusticia para codiseñar e implementar la pedagogía en barrios, cárceles y comunidades de Medellín, Quibdó, Buenaventura y otros territorios. Enfatiza la urgencia de empezar aun mientras avanza la ley.

Gisela Quintero – Delegada del Gobierno nacional (Paz Urbana): Entrega aportes de 27 meses de trabajo territorial al debate del PL 002/2025. Propone definición operativa de víctimas de violencia urbana (daños físicos, psicosociales, patrimoniales y colectivos por EAOCAI/financiadores, y también por negligencias del Estado). Describe reparación colectiva territorial con enfoque restaurador: acceso a justicia/verdad, reconstrucción de tejido social, sustitución de economías ilícitas, gobernanza local, recuperación de espacio público, proyectos socioeconómicos y no repetición, financiados con bienes entregados y oferta estatal. Recalca articulación interinstitucional y corresponsabilidad para territorializar la Paz y desescalar violencias.

Carlos Andrés Zapata – Instituto Popular de Capacitación (IPC): Saluda el marco, pero pide taller técnico para recoger aprendizajes de Ley 975 y JEP y ajustar definiciones/procedimientos. Advierte que, aunque sea en justicia ordinaria, el procedimiento especial sobrecargará fiscales/jueces: urge fortalecimiento y presupuesto (análisis fiscal de mediano plazo). Señala que víctimas urbanas quedaron fuera del RUV (Ley 1448) y que el Proyecto debe corregir esa exclusión con ruta clara de reconocimiento. Concluye: el sistema judicial no está formado para justicia restaurativa; la ley debe prever formación/cambio cultural y recursos para desplegarla.

c. Audiencia Pública Bogotá D.C., 1 de septiembre de 2025

Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz: La directora Claudia Marcela Chávez reconoció la relevancia del Proyecto como instrumento para consolidar la Paz Total. Recomendó armonizar su contenido con el Acuerdo Final de Paz de 2016, particularmente con la política pública de desmantelamiento y el Sistema Integral para el Ejercicio de la Política (Decreto Ley 895 de 2017). Propuso fortalecer los enfoques diferenciales, en especial los relativos a menores reclutados, mujeres, comunidades étnicas y personas con discapacidad. Solicitó precisión sobre la entrega de bienes y mecanismos que garanticen la participación efectiva de las víctimas en dicho proceso.

Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU DDHH): El representante Scott Campbell celebró el debate y subrayó la importancia de garantizar la transparencia, la participación y la consulta a las víctimas. Consideró innovadora la inclusión de financiadores y colaboradores, así como el enfoque macrocriminal, pero advirtió que incluir a manifestantes dentro de un marco de sometimiento podría estigmatizar el derecho a la protesta pacífica. Propuso fortalecer la consulta previa, el derecho a la verdad y la coherencia con las obligaciones internacionales de derechos humanos.

Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga: El director Carlos Augusto Chacón solicitó archivar el Proyecto de ley por considerar que genera incentivos negativos al crimen organizado y presenta vicios de inconstitucionalidad. Argumentó que, por su contenido penal sustantivo, debería tramitarse como Ley Estatutaria. Propuso excluir del ámbito de aplicación a estructuras sin fines políticos, restringir el principio de oportunidad, revisar los beneficios de reincidentes y garantizar sanciones proporcionales a la gravedad de los delitos.

Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ): La subdirectora Danna Ramírez valoró que el Proyecto incorpore lecciones de la Ley de Justicia y Paz y de la Jurisdicción Especial para la Paz, adaptándolas a la actual configuración del conflicto. Destacó su enfoque territorial y colectivo, orientado al desmantelamiento de estructuras armadas y a la reparación de las comunidades. Resaltó la incorporación de colaboradores y financiadores, así como la combinación de sanciones privativas y restaurativas, para fortalecer la no repetición.

Colectivo de Abogados y Abogadas José Alvear Restrepo: La presidenta Yessika Hoyos reconoció el valor del Proyecto, pero advirtió sobre posibles riesgos interpretativos. Solicitó ampliar el sometimiento a nivel individual, definir con claridad las categorías de financiadores y colaboradores e incluir la responsabilidad de funcionarios públicos que hayan facilitado crímenes. Propuso fortalecer la participación y reparación individual de las víctimas

y garantizar que la protesta social no sea equiparada con actividades criminales.

Coordinación Colombia – Europa – Estados Unidos: El delegado Alberto Yepes insistió en la necesidad de aprobar un marco legal para avanzar en los procesos de diálogo y desmantelamiento, pero señaló seis observaciones: la exclusión de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el diseño de la política; la equiparación inadecuada entre grupos armados políticos y criminales; la débil participación de víctimas y comunidades; la inclusión impropia de la protesta social; y la falta de claridad en la destinación de los bienes entregados.

Comisión Colombiana de Juristas: El representante David Llinás planteó ajustes para garantizar la constitucionalidad del Proyecto, resaltó la necesidad de asegurar que los bienes entregados tengan vocación reparadora y que las reparaciones individuales no sean sustituidas por las colectivas. Manifestó preocupación por permitir la inclusión de reincidentes y advirtió sobre el riesgo de equiparar la protesta con la criminalidad organizada, lo cual vulneraría el derecho fundamental a la manifestación pacífica.

Consejo Superior de la Judicatura: El presidente Jorge Enrique Vallejo señaló los retos operativos que el Proyecto representaría para la Rama Judicial. Alertó sobre la posible revictimización al reincorporar personas que incumplieron acuerdos anteriores y cuestionó la constitucionalidad de permitir la conservación de bienes ilícitos. Además, expresó preocupación por la falta de recursos y de preparación institucional para asumir la carga procesal que implicaría la nueva normativa.

Fundación Ideas para la Paz (FIP): El investigador Andrés Preciado destacó la oportunidad de reglamentar la Ley 2272 de 2022, pero señaló limitaciones estructurales. Indicó que el universo de actores armados es heterogéneo y que muchos no tienen motivaciones políticas, por lo que el impacto del Proyecto podría ser limitado. Advirtió sobre vacíos constitucionales relacionados con delitos no amnistiables y cuestionó la viabilidad política de la Paz Total en el contexto actual.

Instituto Popular de Capacitación (IPC): El representante Carlos Andrés Zapata Cardona resaltó el valor de la justicia restaurativa como enfoque para superar la violencia, subrayando el papel central de las víctimas. Pidió que se incluyan a las víctimas urbanas dentro de los mecanismos de reparación y que se garanticen recursos suficientes para la implementación del modelo. Advirtió sobre la resistencia cultural y judicial frente a la justicia restaurativa y la necesidad de capacitar a operadores judiciales y comunidades.

Mesas Metropolitana de Paz del Valle de Aburrá: Giovanni Castañeda expresó apoyo al Proyecto como instrumento de transformación territorial y Paz Urbana. Solicitó incluir la definición explícita de acuerdos de Paz Urbana, reconocer a las víctimas de violencias urbanas y establecer

mecanismos de reparación territorial. Enfatizó la necesidad de acompañar los procesos con oportunidades laborales y sociales para los jóvenes y comunidades.

Defensoría del Pueblo, delegada de Justicia Transicional: La delegada María Ardila Trujillo respaldó la creación de un marco jurídico de paz, pero recomendó ajustes para garantizar la participación de víctimas y pueblos étnicos. Pidió fortalecer la reparación integral y revisar los beneficios a reincidentes. Además, advirtió que la protesta social no debe ser tratada como fenómeno criminal y solicitó recursos adicionales para la defensa pública.

Alto Comisionado para la Paz – José Otty Patiño: El Comisionado explicó que la Ley se enmarca en la superación de la violencia más que en la terminación del conflicto armado. Señaló que la prioridad es la transformación territorial, la reducción de las violencias y la reintegración comunitaria. Reafirmó que el Proyecto busca consolidar acuerdos con grupos armados en territorios específicos, sin crear nuevas instituciones, y enfatizó el fortalecimiento de la justicia ordinaria.

Armando Novoa García – Jefe Negociador del Gobierno nacional con la Segunda Marquetalia: El negociador Armando Novoa defendió la oportunidad política y jurídica del Proyecto, recordando antecedentes históricos donde marcos jurídicos se aprobaron en etapas avanzadas de los procesos de paz. Justificó la inclusión de reincidentes, alegando la necesidad de mantener abierta la puerta a quienes decidan dejar las armas. También propuso reconocer acciones tempranas de reparación como criterio para graduar las penas.

Heroínas y Héroes del Amor: Martha Edith Macías compartió un testimonio sobre el papel de las mujeres en los conflictos urbanos, pidiendo que el Proyecto reconozca su doble condición como víctimas y constructoras de paz. Solicitó la creación de un fondo para mujeres lideresas, atención psicosocial, participación paritaria en instancias de seguimiento y protección especial a lideresas sociales y comunitarias.

Asociación Mixta de Mujeres Rurales Víctimas Empoderadas: Doris Mazo enfatizó la necesidad de reconocer a las víctimas urbanas y rurales en igualdad de condiciones. Pidió incluir acuerdos de Paz Urbana dentro del articulado, fortalecer la justicia restaurativa y garantizar que las víctimas sean protagonistas del proceso de implementación.

Juana Marcela Patarroyo Montañez: Intervino en representación de organizaciones de Bogotá, señalando que el Proyecto representa una oportunidad para atender la violencia urbana y recuperar el valor ético y político de la paz. Pidió crear una Comisión de Esclarecimiento sobre los hechos del estallido social y fortalecer la participación de jóvenes y entidades territoriales en la implementación de los acuerdos.

**Escuela de Investigación y Pensamiento Penal
Luis Carlos Pérez – Universidad Nacional:**

Gabriela Rodríguez advirtió que el Proyecto corre el riesgo de perpetuar una justicia transicional indefinida, lo cual podría vulnerar el principio de seguridad jurídica. Criticó el incentivo del 12% en la entrega de bienes y la sobrecarga judicial que generaría la implementación. Señaló que la propuesta puede debilitar el Estado Social de Derecho, si no se definen límites claros.

Universidad Libre – Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional: El profesor Édgar Valdeleón consideró que el Proyecto es oportuno y brinda seguridad jurídica a los diálogos en curso. Sostuvo que no requiere trámite estatutario, pero recomendó precisar la regulación para reincidentes y garantizar consulta previa a comunidades étnicas. Coincidió en que la inclusión de la protesta social podría generar vicios de unidad de materia.

Grupo de Investigación Menos Delito, Mejor Justicia – Universidad Nacional: El profesor Jorge Hernando Galeano defendió el enfoque minimalista penal y destacó que el Proyecto busca superar las limitaciones del sistema judicial ordinario. Recalcó que la legitimidad de la justicia transicional depende del compromiso colectivo de los grupos armados y rechazó la creación de nuevos jueces especializados, proponiendo fortalecer la justicia ordinaria existente.

Colectivo de Organizaciones de Derechos Humanos y Víctimas del Estallido Social: Brahiam Corredor rechazó la inclusión de la protesta social dentro del Proyecto, señalando que equiparar a la criminalidad organizada reproduce la narrativa de represión estatal. Solicitó investigar la criminalización de los manifestantes durante el estallido social y crear una Comisión de la Verdad para esclarecer los abusos cometidos por el Estado.

Viceministerio de Justicia y del Derecho: El Viceministro Yefferson Dueñas cerró la audiencia agradeciendo los aportes recibidos. Aclaró que el Proyecto no tiene reserva estatutaria, que la inclusión de la protesta social responde a la necesidad de equilibrio punitivo, y que los reincidentes recibirán un tratamiento más gravoso. Reiteró el compromiso del Gobierno de garantizar la participación de las víctimas, la reparación efectiva y la coordinación interinstitucional.

d. Audiencia Pública Buenaventura, Valle del Cauca, 11 de septiembre de 2025

Luis Alberto Albán Urbano – Representante a la Cámara, Ponente del Proyecto (Comunes) Instaló la audiencia explicando que el objetivo era escuchar a la ciudadanía sobre el Proyecto de Ley 002/2025, que crea un tratamiento penal diferenciado para el sometimiento de organizaciones al margen de la ley y la consolidación de la paz total. Resaltó la importancia de la participación ciudadana como base de la legitimidad democrática y dio la bienvenida a las delegaciones del Gobierno, la Iglesia, la ONU y líderes locales. Subrayó que la audiencia debía

reflejar las voces del territorio y servir como insumo real para el trámite legislativo.

Cristóbal Caicedo – Representante a la Cámara (Valle del Cauca) Agradeció la realización de la audiencia en Buenaventura, asegurando que el territorio debía ser escuchado en el debate sobre paz total. Dijo que el propósito era que los ciudadanos conocieran el contenido del proyecto y aportaran ideas. Subrayó que, aunque no pertenece a la Comisión Primera, acompañó la iniciativa por convicción, destacando que la paz requiere diálogo, compromiso y acción conjunta de la comunidad y el Estado.

Orlando Castillo – Representante a la Cámara, Vicepresidente de la Comisión Primera Resaltó que Buenaventura ha sufrido con crudeza la guerra, el desplazamiento y el confinamiento, por lo que era justo realizar allí la audiencia. Defendió que la paz debe materializarse mediante leyes que den herramientas jurídicas al Gobierno para dialogar con los actores armados. Reconoció la responsabilidad del Congreso en crear ese marco legal y afirmó su compromiso con el proyecto y con la búsqueda de una paz real en el Pacífico colombiano.

Fabio Ariel Cardoso – Coordinador del Gobierno nacional en el Espacio Sociojurídico de Conversación con Estructuras Armadas: Expuso los avances del proceso de diálogo en Buenaventura, donde bandas como los “Chotas” y los “Espartanos” han participado en acuerdos para excluir a niños y mujeres de la violencia. Planteó la creación de “barrios de paz” como alternativa urbana a las zonas rurales de concentración. Defendió que el proyecto de ley permitirá consolidar estos avances y garantizar el desmonte de estructuras criminales. Dijo que la paz de Buenaventura pasa por cumplir la agenda del Paro Cívico de 2017 y transformar el territorio con inversión social.

David Cruz Gutiérrez – Delegado del Alto Comisionado para la Paz: Presentó el diagnóstico de la política de paz total, basada en tres pilares: transformación territorial, desescalamiento de violencias y tránsito a la vida civil. Explicó que sin desarrollo social y oportunidades productivas no habrá paz sostenible. Defendió que el proyecto otorga bases legales para desmovilizar grupos urbanos y rurales, garantizando reintegración y justicia restaurativa. Reiteró que la paz total requiere combinar medidas jurídicas, económicas y comunitarias.

Monseñor Rubén Darío Jaramillo – Obispo de la Diócesis de Buenaventura Recordó que desde Buenaventura se lanzó la política de paz total en 2022. Relató cómo la Iglesia facilitó los primeros diálogos con las bandas “Chotas” y “Espartanos”. Reclamó un marco jurídico que permita continuar los procesos sin que todo dependa de la represión. Denunció la violencia estructural y simbólica en la ciudad —pobreza, falta de agua, discriminación— y pidió al Congreso considerar el sufrimiento de las madres que pierden a sus hijos. Llamó a los

colombianos a tener esperanza y a comprometerse con la paz como deber moral y espiritual.

Rodrigo Arrangoiz – Misión de Verificación de la ONU en Colombia: Afirmó que el desmantelamiento de grupos criminales es parte esencial del Acuerdo de Paz de 2016 y reconoció los esfuerzos del Gobierno, el Congreso y la sociedad civil. Destacó la importancia de fortalecer el marco jurídico para garantizar una paz duradera. Reiteró el compromiso de la ONU con el acompañamiento y verificación de todos los procesos de paz y resaltó la relevancia de la participación comunitaria en Buenaventura.

Camila Mantilla – Secretaria Departamental de Paz del Valle del Cauca: Celebró la realización de la audiencia y valoró el proyecto como una oportunidad para fortalecer la arquitectura institucional de la paz. Propuso incluir medidas restaurativas y participación efectiva de las víctimas, así como garantizar seguridad a quienes intervienen en los procesos. Sugirió revisar el papel del ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar) respecto a niños y adolescentes vinculados a estructuras criminales y reforzar la articulación institucional para atenderlos.

Luis David Rodríguez – Universidad del Valle, Red de Universidades por la Paz: Solicitó que la ley reconozca los avances locales del espacio sociojurídico, como los acuerdos de no reclutamiento infantil y de protección a las mujeres. Propuso articular el proyecto con las iniciativas académicas existentes —como la Cátedra Abierta de Paz— y subrayó la necesidad de un enfoque étnico-territorial que priorice la mediación comunitaria y la reparación colectiva en pueblos afro e indígenas del Pacífico.

Lidia Mosquera – Concejala de Buenaventura: Denunció el aumento de desapariciones y violencia sexual contra mujeres, que calificó como “secuestro sexual” por parte de grupos armados. Reclamó que la institucionalidad local sea parte de la mesa sociojurídica y pidió respeto al liderazgo femenino. Cuestionó la complicidad de algunos miembros de la fuerza pública con bandas criminales y pidió una paz total que reconozca las realidades del territorio y proteja a las mujeres.

José María Sánchez – Líder Comunitario: Expuso una reflexión espiritual y ética sobre la paz, afirmando que la guerra es un negocio de unos pocos. Defendió que la paz comienza con el comportamiento individual y la coherencia moral. Denunció la desigualdad y la traición política al pueblo, pero insistió en mantener la esperanza y la compasión como base de la reconciliación. Pidió dejar la violencia “en paz”.

Jorge Tamayo – Representante a la Cámara: Reconoció que los acuerdos de paz han fracasado por falta de compromiso estatal, pero llamó a no desfallecer. Destacó que el Congreso debe construir normas que regulen la convivencia y que espacios como esta audiencia son fundamentales para nutrir

el debate legislativo. Afirmó que seguirá apoyando los esfuerzos de paz con la comunidad.

Ricardo Mosquera Rojas – Presidente de la Asociación de Juntas de Acción Comunal de Buenaventura: Reclamó que los aportes de las organizaciones comunales no han sido incluidos en el texto del proyecto pese a haberse enviado documentos a la Comisión Primera. Pidió que las comunidades sean escuchadas y que la ley refleje sus propuestas. Mostró preocupación por la falta de coordinación entre las entidades de justicia y por el riesgo de que los plazos legislativos impidan aprobar la ley. Enfatizó que la paz debe construirse con las voces del territorio.

Ernesto Astudillo – Docente: Invitó a los ciudadanos a dejar de lado las diferencias y buscar soluciones colectivas. Dijo que Buenaventura ha sido olvidada por el Estado y que solo la unión permitirá aprovechar la oportunidad histórica que representa el proyecto. Agradeció al Congreso por escuchar a los educadores y pidió una paz duradera basada en entendimiento y reconciliación.

Luis Henry Montaña – Concejal de Buenaventura: Llamó a reflexionar sobre el silencio que domina a la comunidad frente a la violencia. Cuestionó la normalización del conflicto y exigió un capítulo especial del proyecto dedicado al distrito de Buenaventura. Pidió medidas concretas de seguridad y un tratamiento jurídico diferenciado para los grupos locales. Rechazó la estigmatización de los jóvenes y reclamó inversión y confianza en el territorio.

Luis Enrique Angulo – Líder Social y Consejero Departamental de Paz: Reconoció el esfuerzo del Congreso, pero cuestionó que el proyecto incluya disposiciones sobre protesta social, lo que podría criminalizarla. Solicitó claridad sobre los “espacios de paz” y su financiación, advirtiendo que no deben convertirse en nuevos focos de conflicto. Reiteró que la paz debe construirse desde los territorios, con participación real de las comunidades y no desde oficinas en Bogotá.

Alejandro Ocampo – Representante a la Cámara: Relató los resultados del proceso de paz urbano en Buenaventura, destacando la reducción de homicidios de 194 a 76 entre 2021 y 2024 gracias al diálogo entre bandas. Reconoció el papel de la Iglesia, la comunidad y el gobierno en lograr estos avances. Advirtió que la pobreza y la falta de oportunidades siguen siendo el mayor enemigo de la paz. Pidió al Congreso aprobar la ley como una deuda con Buenaventura y rechazó los discursos de guerra.

Gabriel Jaime Aguilar Correa – Coordinador de la Casa de Justicia de Buenaventura: Pidió incluir a las Casas de Justicia dentro del proyecto de ley como herramientas de mediación y conciliación comunitaria. Explicó que estas instituciones articulan a la comunidad con la justicia y pueden ser clave en la implementación de la paz total. Solicitó recursos y fortalecimiento institucional para que la

justicia llegue a los barrios y se prevengan nuevos conflictos.

Luis Augusto Quiñones – Rector de la Universidad del Valle (Sede Pacífico): Destacó el papel de la educación en la construcción de la paz. Dijo que el conflicto ha afectado gravemente a los estudiantes, limitando su derecho a la educación y provocando migración de talento humano. Pidió que la ley incorpore la idea de una “paz positiva” basada en justicia social, equidad y desarrollo. Enfatizó que, sin oportunidades y empleo, los jóvenes seguirán siendo vulnerables a la violencia.

Efraín Sinisterra – Líder Comunitario, Comuna 12: Expresó su apoyo al proceso de paz como única esperanza para la convivencia en su comunidad. Propuso declarar un “Día del Perdón” nacional como acto simbólico de reconciliación entre víctimas, victimarios y Estado. Pidió que todos los sectores asuman responsabilidad en la violencia y trabajen juntos por el perdón y la reconstrucción social.

Cristian Javier Orovio – Joven Líder del Barrio Jorge Eliécer Gaitán: Narró su experiencia como víctima del conflicto y denunció la estigmatización del Pacífico. Sostuvo que la ley debe reconocer al territorio mismo como víctima del conflicto armado. Llamó a pedagogizar el proyecto de paz en los barrios y comunidades, para que no se quede en el papel. Criticó que el Congreso suele legislar sin tener en cuenta las realidades locales.

Óscar Steven Rijo Coró – Representante Estudiantil, Universidad del Valle: Cuestionó la falta de claridad sobre las penas y los espacios de paz para desmovilizados. Pidió veeduría ciudadana y transparencia en la ejecución de los acuerdos. Denunció el incumplimiento del pacto para evitar el reclutamiento de menores y llamó a fortalecer la supervisión y la rendición de cuentas de los procesos de paz.

Jorman Cuero – Líder Juvenil del Pacífico: Solicitó que el proyecto tenga un enfoque étnico y territorial, ajustado a las realidades de Buenaventura. Pidió que el proceso de paz no se use con fines electorales ni de politiquería. Afirmó que Buenaventura sostiene a Colombia económicamente y merece trato prioritario. Reclamó voluntad genuina del Congreso y del Gobierno para transformar el territorio con hechos.

John Eric Caicedo – Líder Comunitario y Defensor de Derechos Humanos: Recordó que el proceso de paz urbana ha avanzado gracias al trabajo de organizaciones sociales y religiosas sin respaldo jurídico. Solicitó que la ley reconozca y proteja a esos líderes, evitando su judicialización. Pidió fortalecer la justicia ordinaria para acompañar la implementación de la ley y advirtió que la paz requiere creatividad y compromiso, no solo leyes.

Jorge Sinisterra – Edil Localidad 1, Buenaventura: Invocó normas nacionales sobre paz (Leyes 418 y 2272) y principios éticos, recordando que “la paz está en la conciencia de

cada uno”. Agradeció el trabajo de los congresistas, pero advirtió que Buenaventura necesita inversión, empleo y educación más que discursos. Dijo que la ley solo será efectiva si se traduce en acciones concretas y desarrollo real.

John Jairo Aristizábal – Deportista y Activista del Paro Cívico: Propuso incluir el deporte como herramienta de paz, resaltando su trabajo con jóvenes a través de fundaciones deportivas. Denunció amenazas que ha recibido por sus labores de veeduría ciudadana y pidió apoyo estatal para fortalecer el deporte local. Sostuvo que el deporte educa y previene la violencia, siendo un pilar clave de la reconstrucción social.

Nataly Castellanos – Viceministra de Justicia y del Derecho: Cerró la audiencia agradeciendo la participación y explicando que el proyecto busca cerrar ciclos de violencia y fortalecer la justicia con enfoque territorial y de género. Aclaró que no crea una nueva jurisdicción, sino que fortalece la justicia ordinaria. Reiteró que la paz no es impunidad, sino una oportunidad de reinserción bajo compromisos de verdad, reparación y no repetición. Concluyó que la ley es un mandato constitucional, no político, y que el Ministerio seguirá recogiendo aportes del territorio.

e. Audiencia Pública Manizales, Caldas, 25 de septiembre de 2025

Juan Sebastián Gómez González – Representante a la Cámara por Caldas: Como anfitrión abrió la audiencia y pidió escuchar al territorio sobre el Proyecto de Ley 002/2025. Recordó su trayectoria en iniciativas de paz (ordenanza que creó el Consejo Territorial de Paz en Caldas) y defendió que todo proceso que salve vidas “no es fallido”. Planteó su principal inquietud: el trámite jurídico correcto (Ley Estatutaria vs. Ley Ordinaria), citando el artículo 152 de la Constitución y la necesidad de “certeza jurídica” para víctimas y procesados. Advirtió riesgos de inconstitucionalidad y de favorabilidad penal si la norma cae después. Cuestionó incluir la protesta social sin un encuadre jurídico sólido y pidió que el proyecto sea de sometimiento real, no solo de beneficios. Describió el deterioro reciente del orden público en Caldas y la falta histórica de enfoque estatal (sin municipios PDET, Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial).

Ettel Castellanos Morales – Delegada del Ministerio de Justicia y del Derecho (Minjusticia): Presentó el proyecto como desarrollo del marco de “paz total” con fuerte enfoque territorial y participación de víctimas. Aclaró que no crea una nueva jurisdicción: la implementación será en la justicia ordinaria, con priorización, macrocriminalidad y acuerdos de colaboración, bajo control de Fiscalía y jueces. Recalcó que no hay impunidad: todos los destinatarios tendrán pena privativa de libertad y deben cumplir condiciones estrictas (cese de delitos, entrega de bienes, entrega de menores reclutados y verdad). Subrayó reparación

colectiva, garantías de no repetición y centralidad del artículo 22 de la Constitución (derecho/deber de la paz). Reconoció diferencias técnicas y políticas (incluida la discusión sobre Ley Estatutaria) e invitó a debatir sin excluir visiones del territorio.

Juan Carlos Arias Duque – Director de Justicia Transicional de la Fiscalía General de la Nación (FGN): Explicó que la Fiscalía no fija posición política y aplicará la ley que el Congreso apruebe, pero señaló aprendizajes de Justicia y Paz (Ley 975), la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y otras experiencias. Indicó que la iniciativa nació de discusiones con la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y aportes de sociedad civil como el ICTJ (International Center for Transitional Justice), criticando la premura inicial del trámite. Definió la justicia transicional como un acuerdo para superar causas del conflicto poniendo a las víctimas en el centro, distinta del derecho penal internacional. Identificó el mayor reto: gestionar el enorme volumen de información de desmovilizados y asegurar verdad sobre financiadores, beneficiarios y redes. Respaldó que la paz se busque mediante sometimiento con penas reducidas condicionadas, y consideró inadecuado mezclar protesta social por razones de especificidad. Concluyó que el objetivo es consolidar el monopolio de la fuerza del Estado a través del derecho y que el tipo de ley puede ser ordinaria, como en Ley 975 y 1592.

Germán Rodríguez – Asesor y Coordinador del Grupo de Gestión Jurídica de la Consejería Comisionada de Paz: Resaltó que la política de paz del Gobierno se basa en tres pilares: transformación territorial, disminución de las violencias y tránsito de los actores armados hacia la ciudadanía plena dentro del Estado Social de Derecho. Explicó que actualmente hay ocho procesos de paz activos: tres de carácter político (Comuneros del Sur, Frente 33 y Coordinadora Nacional Ejército Bolivariano) y cinco sociojurídicos, incluyendo conversaciones con el Clan del Golfo y las Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada. Subrayó la necesidad del proyecto de ley para brindar seguridad jurídica a quienes se sometan, fortalecer el enfoque territorial y garantizar los derechos de las víctimas. Afirmó que el propósito del Gobierno es cerrar las brechas de violencia local y consolidar la presencia estatal en los territorios.

Paula Andrea Sánchez – Secretaria del Interior de la Alcaldía de Manizales: Relató su experiencia personal como víctima del conflicto armado y exrepresentante de víctimas en Justicia y Paz, para advertir que el nuevo proyecto repite y agrava los errores de la Ley 975 de 2005. Señaló que aquella no redujo la violencia, entregó bienes improductivos y recargó al Estado la reparación. Criticó que se vuelva a otorgar la administración de bienes a la SAE, entidad que calificó de ineficiente y corrupta. Cuestionó que el proyecto beneficie al narcotráfico, permitiendo legalizar hasta el 12 % de bienes ilícitos, y afirmó que los grupos actuales no tienen ideología política, sino intereses económicos.

Rechazó incluir a jóvenes de la protesta social como grupos al margen de la ley y advirtió que, sin lucha real contra el narcotráfico, el Estado termina “sometido al crimen organizado”.

Nicolás Dupot Bernal – Fundación Dilo: Manifestó haber apoyado inicialmente la “paz total”, pero señaló que el proyecto carece de rigor y pone en riesgo la justicia. Explicó que tramitarlo como ley ordinaria, y no como estatutaria, viola el artículo 66 transitorio de la Constitución (referido a los mecanismos de justicia transicional) y elimina el control automático de constitucionalidad. Esto podría permitir que personas condenadas por delitos graves se beneficien del principio de favorabilidad y salgan libres, incluso si la Corte anula la norma después. Ejemplificó con casos de jefes criminales como “Pesebre” y “Douglas”. Concluyó que la reconciliación requiere verdad, rigor y sensibilidad jurídica, no indulgencia sin condiciones.

Luis Alberto Giraldo – Diputado de la Asamblea de Caldas: Reconoció la noble intención del concepto de “paz total”, pero afirmó que en la práctica el país vive una expansión de estructuras criminales. Denunció la presencia de grupos como el Clan del Golfo, la Oficina de Envigado y reductos del Cacique Pipintá en varios municipios de Caldas, incluyendo Marmato y Samaná. Criticó la confusión entre las múltiples siglas (GAO, GDO, etc.) que impide comprender la magnitud del problema y favorece el negacionismo institucional. A su juicio, el proyecto ofrece más incentivos para seguir delinquir que para someterse, y no evidencia voluntad real de paz. Propuso que los bienes incautados beneficien directamente a las víctimas locales y que las alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo sean vinculantes para orientar la acción estatal en los territorios.

Jorge Carmona – Diputado de la Asamblea de Caldas: Inició agradeciendo la audiencia y recordó su voto negativo al plebiscito por la paz de 2016, decisión influenciada por las vivencias de violencia de su padre, ex miembro de la Policía. Señaló el deterioro de la seguridad en Caldas, evidenciado por la expansión del ELN y el aumento de homicidios, desplazamientos y reclutamiento de menores. Criticó que el proyecto de “paz total” carece de viabilidad política y jurídica y advirtió que otorgar beneficios como la conservación del 12 % de bienes ilícitos debilita la independencia judicial y favorece la impunidad. Concluyó que Colombia enfrenta un “debilitamiento institucional” y que la ley podría agravar la crisis de seguridad.

Melva Sofía González Céspedes – Representante de las Víctimas del Conflicto Armado: Narró su historia como víctima de tortura, secuestro, violencia sexual y desplazamiento, y habló en nombre de las víctimas de Caldas y del país. Criticó la falta de equidad entre víctimas y victimarios, denunciando que los segundos acceden a cargos públicos y beneficios mientras las víctimas siguen sin reparación. Cuestionó la desfinanciación de la Ley de Víctimas y pidió que antes de hablar de

paz total se asegure financiación real y oportuna para las reparaciones. Rechazó que se llame “gestores de paz” a antiguos victimarios y exigió que las voces de las víctimas sean realmente escuchadas y tenidas en cuenta en la construcción de leyes.

Cindy Yurani Franco – Fundación Arrópame con tu Esperanza: Como sobreviviente de violencia sexual en el conflicto, expresó frustración por la falta de cumplimiento de las leyes existentes. Afirmó que la “paz total” se ha quedado en el papel, mientras los actores armados solo han cambiado de nombre. Denunció la indiferencia estatal frente a los líderes sociales asesinados y a las alertas tempranas ignoradas. Pidió que el Congreso haga cumplir las normas vigentes antes de crear nuevas leyes y reclamó voluntad política para aplicar la justicia desde las altas esferas del poder. Con un tono crítico, afirmó que sin erradicar la corrupción y sin acciones reales del Estado, no habrá paz ni restauración social.

Luz Adriana Henao – Campesina y Ciudadana de Caldas: Habló desde su experiencia como mujer rural desplazada. Cuestionó el título de “paz total”, considerándolo irreal e idealista. Denunció la falta de oportunidades, la corrupción institucional y la indiferencia de los funcionarios locales frente a las necesidades del campesinado. Relató episodios de violencia política, desigualdad social y falta de acceso a educación y salud. Criticó duramente a la clase dirigente, señalando que “la guerra nace de arriba” y que el pueblo sufre las consecuencias de decisiones tomadas por quienes no viven la realidad del campo. Pidió justicia, transparencia y oportunidades reales para evitar que más personas sean empujadas al conflicto.

Mauricio Quintero – Abogado Litigante: Agradeció el espacio y pidió que estas audiencias no se conviertan en simples estadísticas sin impacto legislativo. Cuestionó la necesidad de un nuevo proyecto de ley cuando la Ley 2272 de 2022 ya regula la paz total. Solicitó al Congreso exigir al Gobierno claridad sobre los costos fiscales y operativos de la iniciativa. Advirtió que la paz no puede basarse en la impunidad y reclamó garantías reales de verdad, justicia, reparación y no repetición. Señaló vacíos en el tratamiento de menores y en la articulación entre justicia ordinaria, transicional y de paz, pidiendo que el debate no se reduzca a una decisión política, sino constitucional.

Ettel Castellanos Morales – Delegada del Ministerio de Justicia (Segunda Intervención): Reconoció la complejidad del debate y se comprometió a transmitir todas las observaciones al Ministro. Reiteró que el proyecto no pretende impunidad, sino ofrecer salidas jurídicas al conflicto, aunque aceptó que puede requerir ajustes y precisiones. Explicó que algunos temas, como el tratamiento a menores, se regirán por otras normas (Código de Infancia y Adolescencia, lineamientos del ICBF). Aclaró que el artículo 66 transitorio de la Constitución podría haber perdido vigencia, por lo que la ley no tendría reserva estatutaria completa, pero aceptó que hay artículos debatibles.

Concluyó que el Congreso definirá en democracia el alcance de la ley, garantizando un debate amplio y argumentado.

Juan Sebastián Gómez González – Representante a la Cámara por Caldas (Intervención de Cierre): Agradeció la participación de los asistentes y reconoció la profundidad de las reflexiones, especialmente de las víctimas. Reiteró que el Congreso debe legislar con pertinencia y responsabilidad, evitando generar falsas expectativas en un país cansado de promesas incumplidas. Criticó la práctica de presentar centenares de proyectos sin impacto real y llamó a que las leyes sobre paz respondan a problemas estructurales y no sean simples símbolos políticos. Subrayó que la confianza ciudadana en la política solo se recuperará con hechos y con una paz que cumpla lo que promete.

f. Audiencia Pública Belén de Bajirá, Chocó, 10 de octubre de 2025

Representante a la Cámara Astrid Sánchez Montes de Oca – Comisión Primera, Cámara de Representantes (Chocó): Agradeció la organización e insistió en que la paz no tiene ideología. Respaldó el Proyecto de Ley 002/2025, pero pidió fortalecerlo y ajustarlo a las realidades territoriales. Señaló que las víctimas deben ser el eje central y que los acuerdos deben reflejar las voces locales. Rechazó que la ley favorezca a violentos, pero defendió el diálogo como un proceso de mutuas concesiones. Invitó a un debate sincero y práctico sobre la paz real, no simbólica.

Amauri Arteaga – Alcalde Encargado de Nuevo Belén de Bajirá: Dio la bienvenida a la Comisión y recordó que Belén de Bajirá es el municipio más joven del país (creado en 2024). Destacó que el 80 % de sus habitantes son víctimas del conflicto y que los acuerdos de Justicia y Paz y el de La Habana redujeron la violencia y permitieron retornos. Señaló que el municipio hace parte de los diálogos exploratorios con el Ejército Gaitanista de Colombia. Pidió que la paz se traduzca en productividad, inversión y progreso.

Francisco Gabriel Vargas Banda – Mesa de Víctimas Municipal: Relató el asesinato de su tío, el pastor Inocencio Díaz, y el desplazamiento masivo que sufrió su comunidad. Afirmó que tras el Acuerdo de Paz hubo retorno de campesinos, pero sin proyectos productivos ni vías adecuadas. Denunció abandono estatal y pidió inversión real en el Chocó. Dijo que la paz no se mide solo por el silencio de los fusiles, sino por el bienestar de las comunidades.

Bernis Padilla Gamboa – Mesa de Víctimas / Comité de Justicia Transicional: Recordó que la Ley 1448 de 2011 garantiza derechos a las víctimas, pero que en la práctica no se cumplen. Narró su desplazamiento por el río Salaquí y Carmen del Darién, y las trabas para ser reconocida en el Registro Único de Víctimas. Denunció la impunidad por el asesinato de su hijo y las dificultades

de las mujeres cabeza de hogar para acceder a proyectos productivos. Exigió justicia efectiva y acompañamiento real.

Robinson Dogares – Mesa de Víctimas/ Representante de Comunidades Indígenas (Chanodó, Jiguamiandó): Narró el desplazamiento forzado de cinco comunidades indígenas, la pérdida de cultivos y animales, y el abandono estatal. Solicitó al Gobierno reconocimiento formal como víctimas y apoyo en vivienda, vías e infraestructura. Subrayó la importancia de que la paz incluya la reconstrucción cultural y territorial indígena.

Marisol Perea Casas – Víctima del Conflicto Armado: Pidió que el proyecto de ley no se quede en el papel, sino que garantice la resocialización real de los grupos armados. Relató el asesinato de su hijo y clamó por una justicia que impida que más madres entierren a sus hijos. Agradeció al representante Mosquera por impulsar una ley que, según dijo, da esperanza de vida y reconciliación.

Yarlis Andrea Murray – Asociación de Mujeres Campesinas “La Victoria”: Resaltó el papel de las mujeres como portadoras de paz y constructoras del futuro. Dijo que han sido víctimas múltiples del conflicto y de la violencia intrafamiliar. Consideró el proyecto una esperanza para las comunidades y llamó a construir una paz con equidad de género, liderazgo femenino y oportunidades para jóvenes.

Leir Rentería – Campesino de Campoalegre: Destacó la importancia histórica de la audiencia, la primera en la que sienten que los campesinos son escuchados. Apoyó la “paz total” como alternativa a la guerra, pero advirtió que los acuerdos deben cumplirse y no quedarse en documentos. Pidió que la paz llegue al campo mediante vías, apoyo agrícola y proyectos sostenibles antes de que sea demasiado tarde.

Carlos Urrea – Colectivo Comunidades Unidas de Urabá y Chocó: Pidió que la paz vaya acompañada de inversión directa y cumplimiento de promesas. Recordó haber participado en procesos anteriores como el de Ralito y pidió retomar la construcción de un puente sobre el río de Brisa, vital para el desarrollo regional. Subrayó que la verdadera paz se alcanza cuando el Estado invierte en obras concretas y fortalece la economía local.

Senaida Martínez Martínez – Subregión del Bajo Atrato (Pedeguita y Mancilla): Participante en los diálogos de La Habana, pidió una paz total acompañada de inversión social. Señaló que la “paz con hambre” no es verdadera paz. Instó a incluir a todos los grupos armados en las negociaciones, pues los desplazamientos continúan. Defendió la participación de las mujeres como eje de los procesos de paz y llamó a fortalecer el liderazgo comunitario.

Jimmy Rodríguez Palacio – Líder del Bajo Atrato: Participó en los diálogos de La Habana y relató la dificultad para incluir a las comunidades afro en los acuerdos. Solicitó que el actual proceso sea amplio, descentralizado y de confianza, con

participación real de los territorios y sus líderes. Afirmó que, sin involucrar a las organizaciones locales, el proyecto repetirá los errores del pasado.

Yuranis Andrea Robayo Salas – Plataforma Municipal y Departamental de Juventud (Chocó): Como representante juvenil, apoyó el proyecto, pero pidió garantizar oportunidades reales para evitar la reincidencia delictiva. Cuestionó cómo se asegurará que los desmovilizados no vuelvan a delinquir. Dijo que la falta de educación y empleo empuja a los jóvenes hacia los grupos armados, por lo que exigió políticas que prioricen a la juventud víctima.

Elizabeth Mina – Presidenta Junta de Acción Comunal del Barrio 4 de Agosto: Pidió acciones inmediatas para frenar la venta de drogas en Belén de Bajirá. Solicitó programas de rehabilitación y capacitación para jóvenes en drogadicción. Afirmó que la recuperación de la juventud es una verdadera muestra de paz. Además, reclamó mejoras viales y visitas de los representantes a los barrios olvidados.

Miguel Mena – Líder Comunitario del Bajo Atrato: Felicitó al representante Mosquera y resaltó que la paz comienza desde la familia y la política. Denunció la falta de agua potable, salud y vías en el Chocó, y la ausencia de inversión estatal pese a la riqueza del territorio. Reclamó que el proyecto de ley no se quede en discursos y sea la oportunidad para dignificar a los pueblos marginados.

Wilfredo Zurita Sepúlveda – Vocero de Productores de Hoja de Coca (Bajo Atrato): Representó a más de 2.000 familias que dependen del cultivo de coca. Apoyó el proyecto de paz total, pero pidió acompañamiento técnico, maquinaria y educación financiera para reemplazar economías ilegales por productivas. Afirmó que los campesinos están dispuestos a cambiar, pero necesitan alternativas reales y mercados estables.

Juan Valencia – Campesino de Campoalegre: Afirmó que sin precios justos para los productos del campo no habrá paz. Criticó que los campesinos trabajen meses para vender el plátano a precios irrisorios. Pidió garantizar mercados asegurados y alternativas sostenibles para que los jóvenes no se vean tentados por economías ilícitas. Concluyó que la paz comienza por la justicia económica y el acceso a oportunidades.

Lis Patricia López Durango – Docente y Lideresa Social de Belén de Bajirá: Agradeció la presencia de la Comisión y pidió unión entre organizaciones locales. Señaló la falta de escenarios deportivos y culturales, que empuja a la juventud a la desocupación. Propuso proyectos de educación, empleo y cultura como base de una paz estable. Defendió la necesidad de convertir el marco jurídico en acciones concretas para mejorar la calidad de vida.

Francisco Andrés Londoño Villarreal – Delegado de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP): Informó que existen avances concretos en diálogos con el Ejército Gaitanista de Colombia y que Belén de Bajirá es uno de los

municipios piloto. Leyó apartes del acuerdo de septiembre de 2025 en Doha (Qatar). Explicó los tres pilares de la paz total: enfoque territorial, tránsito a la vida civil y desescalamiento de violencias. Subrayó que la ley en trámite dará el soporte jurídico necesario para consolidar esos procesos.

Víctor Renals López – Delegado del Ministerio de Justicia y del Derecho (Minjusticia): Presentó el proyecto de ley como una herramienta para la justicia sin impunidad. Explicó que combina justicia transicional, sometimiento de grupos armados y tratamiento para detenidos en protestas. Detalló penas entre 2 y 8 años, rebajas condicionadas a verdad, reparación y no repetición. Aclaró que el capítulo de víctimas incluye su participación plena en el proceso y que quienes reinciden perderán beneficios.

g. Audiencia Pública Barrancabermeja, Santander, 16 de octubre de 2025

Álvaro Leonel Rueda- Representante a la Cámara por Santander: El proyecto de ley se contextualiza técnicamente, destacando la importancia de las Audiencias Públicas para la deliberación, según la Corte Constitucional. Se subraya la grave violencia en Magdalena Medio y Barrancabermeja, enfocando el debate en la protección de jóvenes y víctimas, no en política. Se desarrolla grosso modo los capítulos del proyecto, cubre desde disposiciones generales hasta la protesta social. El representante advierte sobre evitar confusiones normativas y asegurar la participación comunitaria real.

Amparo Pérez Ricaurte- (Representante de Víctimas de la Mesa Distrital de Paz): Relató su experiencia de desplazamiento, tortura y asesinato de familiares a manos de grupos armados. Denunció que los recursos destinados a las víctimas no llegan a sus verdaderos destinatarios por corrupción e intermediarios. Criticó la dificultad para acceder a programas de capacitación y ayudas institucionales. Pidió que el proyecto garantice que los apoyos estatales lleguen directamente a las víctimas reales y que no se repita el abandono que han sufrido. Subrayó la necesidad de una paz que sea transparente, equitativa y que dignifique a quienes han sufrido el conflicto.

David Ravelo – Presidente del Consejo Distrital de Paz de Barrancabermeja: Explicó la importancia del proyecto de ley para permitir el sometimiento y desmantelamiento de estructuras criminales de alto impacto, incluyendo experiencias de paz urbana. Señaló que Barrancabermeja vive una “violencia silenciosa” con desplazamientos internos y reclutamiento de menores, pero que tres grupos locales han manifestado voluntad de acogerse al proceso desde julio, reduciendo los índices de homicidios y extorsión. Destacó tres elementos claves para la paz: una sociedad civil empoderada y organizada, la transformación del territorio mediante políticas públicas y la articulación institucional. Pidió al Estado fortalecer la política pública de

derechos humanos y reconocer la paz como un derecho constitucional exigible, no una dádiva.

Óscar Moreno – Ciudadano y líder local: Planteó dudas sobre cómo se garantizará la aplicación real del proyecto y la transparencia de los acuerdos. Advirtió que las instituciones judiciales locales carecen de recursos y capacidad para ejecutar una ley de esta magnitud. Señaló casos recientes de extorsión y amenazas en Barrancabermeja, donde los denunciantes han sido perseguidos o desplazados. Preguntó cómo se garantizará que los grupos armados no se aprovechen del proceso para mantener la impunidad y cómo se fortalecerá la justicia local para hacer seguimiento efectivo al sometimiento.

Francisco Londoño–Consultor de la Consejería Comisionada para la Paz (delegado del Dr. José Otty Patiño): Aclaró que la Consejería asesora al Gobierno en el diseño y ejecución de estrategias de paz, y que el proyecto de ley busca crear el marco jurídico necesario para que los acuerdos con grupos armados puedan tener validez judicial. Explicó que la iniciativa permitirá a la Fiscalía y a los jueces emitir decisiones bajo un enfoque colectivo, más eficiente que el actual modelo individual. Señaló que se están adelantando conversaciones con estructuras como el autodenominado Ejército Gaitanista de Colombia y otros grupos que ya han mostrado voluntad de desmovilización. Subrayó que el proyecto diferencia entre actores con fines políticos y estructuras criminales, y que su aprobación es esencial para transformar esa voluntad en hechos jurídicos y concretos de paz.

Intervención de Profesor y Estudiantes Universitarios (No se especifican sus nombres): Desde la academia, se resaltó la necesidad de que la ley genere oportunidades educativas y laborales reales para los jóvenes, principales víctimas del reclutamiento y la falta de opciones. Se planteó que la pobreza y la exclusión son las raíces del conflicto y que la política pública debe abordar estos factores. Los participantes pidieron que se vincule la educación superior y la formación técnica a los programas de reintegración, y que se escuche más la voz de la juventud en estos espacios.

4. Mesas técnicas

Asimismo, en el marco de la construcción de la ponencia para el proyecto de ley se llevaron a cabo dos mesas técnicas:

a. Mesa técnica, Bogotá, 18 de septiembre de 2025

Dentro de este espacio, se contó con la presencia de los siguientes actores:

1. Consejo Superior de la Judicatura
2. Ministerio de Justicia y del Derecho
3. Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia
4. Defensoría del Pueblo
5. Fiscalía General de la Nación

6. Ponentes del proyecto de la HH.RR Cámara de Representantes: honorable Representante Triana, Uscátegui, Peñuela.

En primer lugar, los ponentes del proyecto se tomaron la palabra y pusieron de presente las siguientes consideraciones respecto del proyecto de ley:

1. Posible inconstitucionalidad por vicios de trámite y fondo respecto del artículo transitorio 66 de la Constitución y sustentado en múltiples sentencias de la Corte Constitucional.

2. Posible inconstitucionalidad del proyecto de ley por vicios de fondo respecto del artículo 34 de la Constitución

3. Inconveniencia respecto del ámbito de aplicación al incluir dentro del mismo proyecto temas de sometimiento de GAO, GAOML, etc. con temas de protesta social. Se sugiere para ambos casos regulación independiente.

4. Ausencia de un ámbito temporal de aplicación del proyecto de ley, con énfasis en temas de justicia transicional.

En segundo lugar, intervino la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, su intervención se dividió en tres puntos clave:

1. Conveniencia
2. Técnica
3. Inconstitucionalidad

Se mencionó que tener 3 categorías de aplicación completamente distintas en una misma iniciativa, las cuales son; contenido de justicia transicional para ciertos grupos, sometimiento a la justicia a otros y regulación de la protesta social resulta inconveniente.

A su vez, se mencionó que la técnica empleada era desacertada.

Más adelante, respecto de la constitucionalidad del proyecto, a juicio de la sala penal, según lo establecido en el artículo transitorio 66 de la Constitución, en el aspecto de forma, debe ser tramitado bajo una ley estatutaria, en el aspecto de fondo, la inclusión de reincidentes violaría el principio de no repetición e iría en contravía de lo expuesto en esta disposición constitucional.

En tercer lugar, en su intervención, el Ministerio de Justicia y del Derecho afirmó que el trámite era correcto, ya que esta era la regla general, no un trámite estatutario. Para sustentar ello, se refirió al Acto Legislativo 01 de 2012, afirmando que este artículo es de carácter transitorio, por tanto, se debe analizar el contexto en el cual fue desarrollado para darle la correcta interpretación, y, por consiguiente, a su juicio, ya se había agotado.

Sugiere para una correcta interpretación, de las disposiciones, al estar en presencia de antinomias, métodos de armonización invocando jurisprudencia de la Corte Constitucional.

En cuarto lugar, se pronunció la Defensoría del Pueblo. En su intervención, destacó aspectos positivos de la implementación del proyecto de ley exponiendo que *“resulta necesario avanzar en procesos de negociación que tengan una base jurídica sólida”*. Sin embargo, puso de presente que el Proyecto de ley contenía ciertas temáticas con riesgo de inconstitucionalidad, en los cuales se destaca la reserva de ley estatutaria en aspectos axiales, la inclusión de personas excluidas de procesos transicionales anteriores como Justicia y Paz y la Jurisdicción Especial para la Paz, violación a la consulta previa a los pueblos indígenas, y el principio de oportunidad para personas únicamente responsables de los delitos derivados de la mera pertenencia a GAO y GAOML.

Finalmente, no se tuvo intervención ni por parte del Consejo Superior de la Judicatura ni por parte de la Fiscalía General de la Nación.

b. Mesa de trabajo en Pasto –Nariño el 25 de septiembre de 2025

Algunas de las conclusiones realizadas en esta audiencia pública donde participaron expertos penalistas y de derechos humanos y la academia, fueron:

- Naturaleza del proyecto
 - Se discute si este proyecto constituye realmente una ley de justicia transicional o simplemente un tratamiento penal diferenciado.
 - Algunos juristas lo califican como un error jurídico, por su falta de técnica legislativa y posibles inconstitucionalidades.
- Marco jurídico y constitucional
 - Dudas sobre si el trámite debe ser por ley ordinaria o estatutaria (por tratar temas de justicia y derechos fundamentales).
 - Se advierte riesgo de inconstitucionalidad por violar la autonomía judicial, el principio de legalidad y la responsabilidad penal individual.
- Participación y derechos de las víctimas
 - Se critica que la ley enfatiza en la verdad, pero deja vacíos sobre reparación individual y colectiva.
 - La Defensoría del Pueblo y la Procuraduría piden que las víctimas sean el eje central, con garantías reales de verdad, justicia, reparación y no repetición.
- Protesta social y delito político
 - Secuestiona que no se reconozca la conexidad entre delitos cometidos en protestas sociales y el delito político, lo que puede generar tratamientos punitivos injustos frente a manifestantes.
- Segundas oportunidades y reincidencia
 - Hay debate sobre si deben beneficiarse quienes ya pasaron por la JEP o Justicia y Paz y reincidieron.
 - Unos lo ven como una nueva oportunidad de paz; otros, como un riesgo de impunidad.

- Aspectos técnicos y procesales
 - Se señalan errores de redacción, contradicciones en artículos (como el 5°, 6°, 17 y 28).
 - Se critica la figura del escrito de acusación colectivo (inviabile por carga procesal) y el plazo de 12 meses para procesar miles de casos.
 - Se advierte que varias normas podrían generar libertad automática por vencimiento de términos.
- Impacto fiscal y capacidad institucional
 - Procuraduría y Defensoría alertan sobre la crisis penitenciaria en Nariño y la falta de recursos para asumir nuevas competencias.
 - Se señala que el INPEC y los entes territoriales no tienen infraestructura ni presupuesto para los nuevos centros de reclusión.
- Consulta previa y pueblos étnicos
 - Se exige incorporar consulta previa con comunidades indígenas y afrodescendientes, ya que el proyecto impacta directamente sus territorios.

II. CONSIDERACIONES QUE JUSTIFICAN EL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY

A continuación, se presentan todas las consideraciones jurídicas, frente al articulado de la presente iniciativa legislativa, que justifican su archivo.

1. Este proyecto de ley nace de una política de Paz Total mal concebida y, por tanto, está destinado al fracaso.

La denominada Ley de Paz Total (Ley 2272 de 2022) fue presentada por el Gobierno nacional como el eje normativo de una política integral de pacificación del territorio. Su propósito inicial era dotar al Ejecutivo de herramientas para adelantar negociaciones políticas con grupos armados organizados al margen de la ley y acercamientos de sometimiento a la justicia con estructuras criminales de alto impacto, buscando transitar de la confrontación armada a la consolidación de la paz.

Sin embargo, en su aplicación práctica, esta política terminó evidenciando serias ambigüedades conceptuales, deficiencias institucionales y ausencia de resultados concretos, que hoy constituyen los principales antecedentes del fracaso del proyecto de ley que se analiza.

1.1. La Ley de Paz Total presenta ambigüedades normativas y confusiones conceptuales que se replican en la Ley de Sometimiento.

Uno de los principales problemas de la Ley 2272 de 2022 radica en su falta de precisión al diferenciar los tipos de actores armados y los mecanismos aplicables a cada uno.

Aunque la norma establece dos rutas, negociaciones de carácter político en los que se pacten acuerdos de paz y acercamientos y conversaciones con el fin de lograr un sometimiento

a la justicia y desmantelamiento, no fija criterios objetivos ni procedimientos claros para determinar qué grupos pueden acceder a una u otra vía.

En la práctica, el Gobierno equiparó a organizaciones con naturaleza, estructura y motivaciones completamente distintas.

Por un lado, establece la definición de grupo armado organizado al margen de la ley como aquel que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerza sobre una parte del territorio un control tal que le permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas. Pero, por otro lado, la categoría de estructuras de crimen de alto impacto se amplía de manera tal que incluye también a desertores de antiguos grupos desmovilizados.

Sin embargo, ambas definiciones comparten rasgos esenciales que genera una línea difusa que permite que un mismo grupo armado pueda ser catalogado, según conveniencia política o interpretación del Gobierno, como actor político o como estructura criminal, habilitando su participación en procesos de negociación o en mecanismos de sometimiento a la justicia sin criterios objetivos ni verificables.

Tal indeterminación es especialmente problemática en el contexto actual, donde diversas estructuras, como las denominadas disidencias de las FARC o el ELN, combinan estrategias políticas y económicas ilícitas. En la práctica, la Ley 2272 permite la negociación política con actores cuya naturaleza criminal es predominante, lo que desdibuja la frontera entre la justicia transicional y el derecho penal ordinario, debilitando el principio de responsabilidad individual y generando riesgos de impunidad.

De esta manera, la ley permitió que desertores de procesos de paz anteriores que debían someterse a la justicia ordinaria por haber violado sus compromisos fueran equiparados a grupos armados con agenda política. Esa redacción borra la línea divisoria entre el tratamiento político y el penal, y abre la puerta para que quienes ya habían recibido beneficios del Estado intentaran negociar nuevamente bajo un discurso de reincorporación.

A lo anterior se suma que la norma, pese a prever una instancia de Alto Nivel encargada de caracterizar y calificar a los grupos armados, nunca definió los criterios técnicos, jurídicos ni temporales para su funcionamiento. Tampoco se precisó si sus decisiones tendrían carácter vinculante o consultivo, lo que en la práctica dejó al Gobierno una amplia discrecionalidad para decidir con quién negociar y bajo qué categoría hacerlo.

El resultado fue una aplicación arbitraria e inconsistente del marco normativo. Prueba de ello es la declaratoria de cese al fuego bilateral del 31 de diciembre de 2022, que incluyó simultáneamente al ELN, la Segunda Marquetalia, el Estado Mayor Central, el Clan del Golfo y las Autodefensas de la Sierra Nevada. En ese decreto, el Gobierno otorgó el mismo tratamiento jurídico y político a guerrillas con reconocimiento como actor del conflicto y a

organizaciones narcotraficantes sin motivación ideológica, lo cual contradice el espíritu de la ley y diluye la frontera entre negociación y sometimiento.

Este tratamiento indiscriminado no solo generó inseguridad jurídica, sino que también socavó la legitimidad de la política de paz, pues los ciudadanos y las instituciones percibieron que el Gobierno negociaba con estructuras que, lejos de tener vocación política, eran empresas criminales dedicadas al narcotráfico, la minería ilegal o la extorsión.

De este modo, la Paz Total terminó siendo un concepto jurídicamente difuso, en el que todos los actores armados fueron tratados como potenciales interlocutores políticos, incluso aquellos que, por mandato constitucional, solo podían someterse a la justicia.

1.2. Los errores estructurales de la Paz Total se evidencian en las negociaciones múltiples y desarticuladas que superan la capacidad institucional existente.

La ejecución de la política de paz total también se caracterizó por la improvisación en la estrategia de diálogo. El Gobierno inició procesos paralelos con hasta nueve estructuras armadas, sin contar con una metodología unificada, sin capacidad institucional para conducir negociaciones simultáneas, y con equipos designados sin la experiencia técnica necesaria.

Esta dispersión condujo a rupturas prematuras de los ceses al fuego, a crisis de coordinación interinstitucional y a dificultades de verificación territorial. Cada grupo armado impuso sus propios tiempos, condiciones y exigencias, lo que derivó en una política fragmentada y reactiva, más orientada a producir anuncios que resultados verificables.

A pesar de que la Ley 2272 de 2022 estableció la posibilidad de adelantar procesos diferenciados según la naturaleza de los grupos armados, el Gobierno no realizó una caracterización técnica ni un estudio de campo previo que permitiera identificar el nivel de fragmentación, el control territorial o el tipo de economías ilícitas que sustentaban su operación. En consecuencia, se adelantaron conversaciones con estructuras que no representaban la totalidad de sus frentes o bloques, lo que derivó en crisis recurrentes dentro de las mesas de diálogo.

El ELN, por ejemplo, pasó de tener presencia en 184 municipios en 2023 a 231 en 2024¹. Mientras negociaba con el Gobierno, cometió decenas de acciones armadas, entre ellas secuestros, extorsiones y desplazamientos, incluso en medio de los ceses al fuego. Las conversaciones, que iniciaron en 2022 con grandes expectativas, hoy se encuentran suspendidas tras múltiples crisis, incumplimientos

y una nueva ola de violencia en regiones como Arauca, Nariño y el sur del país.

Las disidencias de las FARC no han tenido mejor rumbo. El Estado Mayor Central, liderado por “Iván Mordisco”, entró en una negociación que se ha fragmentado en medio de divisiones internas, ataques contra comunidades indígenas y rompimientos del cese al fuego. Hoy, parte de sus frentes siguen operando libremente en Cauca, Nariño, Valle y Huila, mientras los diálogos se mantienen en crisis. La Segunda Marquetalia, por su parte, enfrenta una división similar: sus voceros desaparecen, los ciclos de negociación se suspenden, y los grupos que la integraban ahora actúan de forma independiente bajo nuevas denominaciones.

En cuanto a las Autodefensas Gaitanistas de Colombia o Clan del Golfo, los intentos de diálogo tampoco prosperaron. A pesar de los anuncios de cese al fuego, este grupo lo incumplió en repetidas ocasiones, protagonizó paros armados, ataques a la fuerza pública y mantiene hoy una de las estructuras criminales más grandes del país, con presencia en al menos 14 departamentos.

La multiplicidad de mesas y voceros generó además riesgos de contradicción en los mensajes del Estado y favoreció el fortalecimiento de los actores armados, que aprovecharon la suspensión de operaciones ofensivas para expandirse territorialmente y reorganizar sus estructuras.

1.3. La política de Paz Total carece de mecanismos eficaces de control y verificación.

La política de Paz Total carece de mecanismos eficaces de control y verificación. La Ley 2272 de 2022 tampoco previó instancias sólidas de seguimiento y evaluación de los procesos adelantados. Aunque el texto legal menciona la posibilidad de designar organismos nacionales o internacionales para verificar el cumplimiento de los acuerdos, no definió quién los integraría, cuáles serían sus competencias ni qué consecuencias acarrearía el incumplimiento.

Si bien el Gobierno suele mencionar la existencia de mecanismos de verificación dentro de la política de Paz Total, en la práctica estos han resultado insuficientes, descoordinados y meramente simbólicos frente a la magnitud y complejidad de los procesos en curso. La Misión de Verificación de las Naciones Unidas, por ejemplo, fue concebida para acompañar la implementación del Acuerdo Final con las FARC-EP, pero hoy se le ha asignado sin un mandato claro ni recursos adicionales, la tarea de monitorear ceses al fuego con múltiples grupos armados, entre ellos el ELN y disidencias que nunca hicieron parte del proceso de paz original.

El Mecanismo de Monitoreo y Verificación (MMV), integrado por las partes, la Iglesia y la propia Misión de la ONU, enfrenta limitaciones similares: carece de herramientas coercitivas, capacidad territorial y criterios uniformes de reporte, lo que ha impedido establecer con precisión quién incumple los acuerdos y cómo se deben asumir

¹ Defensoría del Pueblo. <https://www.defensoria.gov.co/-/la-expansi%C3%B3n-y-consolidaci%C3%B3n-de-los-grupos-armados-ilegales-son-la-principal-amenaza-para-el-pa%C3%ADs>

las consecuencias. A ello se suman los mandatos adicionales conferidos a la Misión de Verificación para acompañar la implementación de los compromisos del Acuerdo Final de 2016, que han terminado por diluir su función principal y generar un esquema de verificación disperso y burocrático, más útil para mostrar avances políticos que para garantizar resultados reales.

La Ley 2272 y el Plan Nacional de Desarrollo también contemplan instancias de participación social y étnica, además del fortalecimiento de espacios como el Consejo Nacional de Reincorporación. Sin embargo, estos mecanismos fueron diseñados para un proceso de paz con un solo actor, las antiguas FARC-EP y no para una política que pretende adelantar de manera simultánea negociaciones, diálogos y sometimientos con múltiples organizaciones armadas. Por ello, la estructura de verificación actual resulta insuficiente, fragmentada y sin capacidad operativa real, lo que ha impedido una supervisión efectiva de los compromisos, la evaluación de resultados y la generación de confianza entre las partes.

Esta deficiencia estructural se ha traducido en la falta de trazabilidad de los avances reales, la ausencia de rendición de cuentas ante el Congreso y vacíos de supervisión sobre la conducta de los voceros o representantes de los grupos armados. La propia Corte Constitucional, en la Sentencia C-525 de 2023, advirtió que la política debía garantizar la participación efectiva de las víctimas y la transparencia en la verificación de los compromisos, aspectos que no se materializaron en su implementación.

La combinación de ambigüedad normativa, dispersión operativa y falta de control derivó en una pérdida de legitimidad del Estado como interlocutor y en el fortalecimiento de las estructuras ilegales. El fracaso de los ceses al fuego, las divisiones internas en grupos como la Segunda Marquetalia y el Estado Mayor Central, así como los reiterados incumplimientos de los compromisos pactados, demostraron la fragilidad del modelo y la ausencia de condiciones reales de sometimiento o negociación.

Además, la falta de resultados tangibles en materia de seguridad y desmantelamiento de estructuras criminales ha sido evidente: los indicadores de homicidio, secuestro y reclutamiento de menores aumentaron en varios departamentos durante la vigencia de los ceses al fuego, según informes de la Defensoría del Pueblo y la Fundación Paz y Reconciliación.

1.4. Ausencia de marco legal y de criterios unificados para la concesión de beneficios jurídicos

Otro de los vacíos más relevantes fue la ausencia de una ley de sometimiento a la justicia que desarrollará los parámetros previstos por la Ley 2272.

En su artículo 5°, la Paz Total facultó al Gobierno para adelantar acercamientos con estructuras

criminales y definir los “términos de sometimiento que a su juicio sean necesarios para pacificar los territorios”. No obstante, la Sentencia C-525 de 2023 de la Corte Constitucional declaró inexecutable esa expresión, al considerar que tales condiciones solo pueden ser definidas por el Congreso de la República, en virtud del principio de reserva de ley en materia penal y de política criminal.

Pese a esa advertencia, el Gobierno continuó impulsando acercamientos con distintos grupos armados sin que existiera una norma que definiera con claridad el marco jurídico aplicable, los incentivos posibles o los mecanismos de verificación y control. Esta situación generó una profunda inseguridad jurídica, tanto para el Estado que carecía de herramientas legales para negociar o garantizar beneficios como para los propios miembros de las estructuras ilegales, que desconocían las condiciones bajo las cuales podrían someterse.

A lo anterior se suma que, aunque la Corte instó al Ejecutivo a presentar una ley de sometimiento que corrigiera estos vacíos, el Gobierno tardó más de dos años en hacerlo. Solo hasta este 2025 se radicó un proyecto de ley de sometimiento, después de varios borradores fallidos, etapas de concertación inconclusas y anuncios sin resultados concretos. Durante ese tiempo, se mantuvieron conversaciones y acercamientos en distintos territorios, sin soporte legal alguno, lo que debilitó la legitimidad de los procesos y aumentó la desconfianza de la ciudadanía frente a los resultados de la política de Paz Total.

Esta demora no solo impidió avanzar en la desarticulación efectiva de estructuras criminales, sino que también favoreció la dispersión de criterios y la proliferación de promesas informales de beneficios jurídicos, en abierta contradicción con los principios de legalidad, igualdad ante la ley y transparencia en la actuación del Estado.

2. Inconstitucionalidad del proyecto

2.1. Vulneración del artículo 66 transitorio de la Constitución Política y Vulneración del artículo 152 de la Constitución Política

El proyecto de ley resulta inconstitucional al desconocer los límites fijados por el artículo 66 transitorio de la Constitución Política el cual fue adherido a la constitución mediante el Acto Legislativo 01 de 2012 establece de manera expresa que los instrumentos de justicia transicional, ya sean judiciales o extrajudiciales, solo podrán crearse y regularse mediante una ley estatutaria, con el fin de garantizar los derechos de las víctimas y asegurar el cumplimiento de los deberes estatales de investigación, sanción y reparación.

“ARTÍCULO TRANSITORIO 66. *Los instrumentos de justicia transicional serán excepcionales y tendrán como finalidad prevalente facilitar la terminación del conflicto armado interno y el logro de la paz estable y duradera, con garantías de no repetición y de seguridad para todos los colombianos; y garantizarán en el mayor nivel posible, los derechos de las víctimas a la verdad, la*

justicia y la reparación. Una ley estatutaria podrá autorizar que, en el marco de un acuerdo de paz, se dé un tratamiento diferenciado para los distintos grupos armados al margen de la ley que hayan sido parte en el conflicto armado interno y también para los agentes del Estado, en relación con su participación en el mismo.

Mediante una ley estatutaria se establecerán instrumentos de justicia transicional de carácter judicial o extrajudicial que permitan garantizar los deberes estatales de investigación y sanción. En cualquier caso, se aplicarán mecanismos de carácter extrajudicial para el esclarecimiento de la verdad y la reparación de las víctimas.

Una ley deberá crear una Comisión de la Verdad y definir su objeto, composición, atribuciones y funciones. El mandato de la comisión podrá incluir la formulación de recomendaciones para la aplicación de los instrumentos de justicia transicional, incluyendo la aplicación de los criterios de selección.

Tanto los criterios de priorización como los de selección son inherentes a los instrumentos de justicia transicional. El Fiscal General de la Nación determinará criterios de priorización para el ejercicio de la acción penal, salvo en los asuntos que sean de competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz. Sin perjuicio del deber general del Estado de investigar y sancionar las graves violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, en el marco de la justicia transicional, el Congreso de la República, por iniciativa del Gobierno nacional, podrá mediante ley estatutaria determinar criterios de selección que permitan centrar los esfuerzos en la investigación penal de los máximos responsables de todos los delitos que adquieran la connotación de crímenes de lesa humanidad, genocidio, o crímenes de guerra cometidos de manera sistemática; establecer los casos, requisitos y condiciones en los que procedería la suspensión de la ejecución de la pena; establecer los casos en los que proceda la aplicación de sanciones extrajudiciales, de penas alternativas, o de modalidades especiales de ejecución y cumplimiento de la pena; y autorizar la renuncia condicionada a la persecución judicial penal de todos los casos no seleccionados, siempre sin alterar lo establecido en el Acuerdo de creación de la JEP y en sus normas de desarrollo. La Ley Estatutaria tendrá en cuenta la gravedad y representatividad de los casos para determinar los criterios de selección.

En cualquier caso, el tratamiento penal especial mediante la aplicación de instrumentos constitucionales como los anteriores estará sujeto al cumplimiento de condiciones tales como la dejación de las armas, el reconocimiento de responsabilidad, la contribución al esclarecimiento de la verdad y a la reparación integral de las víctimas, la liberación de los secuestrados, y la desvinculación de los menores de edad reclutados ilícitamente que se encuentren en poder de los grupos armados al margen de la ley.

PARÁGRAFO 1º. En los casos de la aplicación de instrumentos de justicia transicional a grupos armados al margen de la ley que hayan participado en las hostilidades, esta se limitará a quienes se desmovilicen colectivamente en el marco de un acuerdo de paz o a quienes se desmovilicen de manera individual de conformidad con los procedimientos establecidos y con la autorización del Gobierno nacional.

PARÁGRAFO 2º. En ningún caso se podrán aplicar instrumentos de justicia transicional a grupos armados al margen de la ley que no hayan sido parte en el conflicto armado interno, ni a cualquier miembro de un grupo armado que una vez desmovilizado siga delinquiendo.”²

El proyecto en estudio vulnera abiertamente estos mandatos constitucionales. En primer lugar, pretende crear un marco de justicia transicional a través de una ley ordinaria, desconociendo la naturaleza estatutaria exigida por la Constitución y la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Al regular materias que afectan directamente los derechos de las víctimas, los criterios de elegibilidad para beneficios judiciales, los mecanismos de sanción y las condiciones de sometimiento de organizaciones criminales, el proyecto se inmiscuye en el ámbito reservado a las leyes estatutarias, que exigen mayorías calificadas y control previo de constitucionalidad.

El artículo también dispone que en ningún caso podrán aplicarse tales instrumentos a grupos armados al margen de la ley que no hayan sido parte en el conflicto armado interno, ni a miembros de grupos que, una vez desmovilizados, continúen delinquiendo.

Este proyecto de ley incluye dentro de su ámbito de aplicación a grupos que no pueden considerarse parte del conflicto armado interno, así como a estructuras reincidentes que ya se habían desmovilizado y retornaron a la ilegalidad. Esta ampliación del concepto constitucional de conflicto armado interno contradice de manera directa el texto del artículo 66 transitorio, que prohíbe la aplicación de instrumentos de justicia transicional a quienes, tras haberse beneficiado de procesos anteriores, vuelven a delinquir.

El claro ejemplo corresponde a la Segunda Marquetalia y ahora la Coordinadora Nacional Ejército Bolivariano, que derivó de esta primera. Es importante recordar que la Segunda Marquetalia nació el 29 de agosto de 2019, luego de firmados los acuerdos de paz con las FARC, cuando alias Iván Márquez, alias Jesús Santrich, alias Romaña, entre otros, anunciaron que se desmarcan del acuerdo y retornan a las armas.³

² Constitución Política de Colombia. Artículo 66 transitorio. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

³ El Espectador. (2024). La historia de la Segunda Marquetalia, la disidencia de FARC que inició un proceso de paz. <https://www.elespectador.com/colombia-20/>

Incluir nuevamente a estos actores en procesos de negociación o en tratamientos penales diferenciados viola el principio de buena fe previsto en el artículo 83 de la Constitución, desnaturaliza la finalidad reparadora de la justicia transicional y socava la confianza ciudadana en los procesos de paz, enviando el mensaje de que el incumplimiento de los acuerdos no tiene consecuencias jurídicas ni políticas.

A ello se suma un problema adicional, igualmente grave, derivado de la indefinición sobre qué grupos armados pueden ser considerados parte del conflicto armado interno. El proyecto extiende de manera ambigua los beneficios de justicia transicional a Grupos Armados Organizados (GAO) sin fines políticos, alegando que algunos de ellos participan en dinámicas de violencia similares a las de los actores del conflicto. Sin embargo, esta interpretación desborda los límites del Derecho Internacional Humanitario y genera una seria inseguridad jurídica sobre la aplicabilidad de estos mecanismos.

De acuerdo con el artículo 1° del Protocolo Adicional II de los Convenios de Ginebra, solo pueden considerarse partes en un conflicto armado interno aquellas fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan control territorial suficiente para realizar operaciones militares sostenidas y concertadas. En el contexto colombiano, no todos los GAO sin fines políticos cumplen con estas condiciones, pues muchos de ellos carecen de mando unificado, objetivos políticos definidos o control territorial efectivo, actuando más bien como estructuras criminales asociadas a economías ilícitas.

La inclusión de estos grupos dentro de la categoría de actores del conflicto no solo amplía inconstitucionalmente el ámbito de aplicación del artículo 66 transitorio, sino que también desdibuja las causas históricas del conflicto armado colombiano, reduce su dimensión política a un fenómeno puramente criminal y pone en riesgo la definición misma de víctima establecida en la Ley 1448 de 2011, al extenderla a contextos que no corresponden al conflicto armado interno.

En este punto, cabe una reflexión de fondo: ¿puede un conflicto armado interno generarse únicamente por la decisión de un grupo de dedicarse a actividades delictivas? Considerar que sí implicaría trivializar la noción de conflicto, confundir la delincuencia organizada con la guerra interna y desnaturalizar los límites constitucionales e internacionales que sustentan el régimen de justicia transicional.

Finalmente, el proyecto vulnera también el artículo 152 de la Constitución Política, que reserva a las leyes estatutarias la regulación de materias relacionadas con los derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos para su protección. Al introducir disposiciones sobre beneficios penales, mecanismos de participación

en procesos de sometimiento, y tratamientos diferenciados para estructuras armadas, el proyecto invade el ámbito material de las leyes estatutarias, sin observar el trámite ni las mayorías especiales que estas requieren.

En suma, el proyecto de ley desconoce la arquitectura constitucional de la justicia transicional al pretender crear, mediante una ley ordinaria, un régimen de beneficios y tratamientos jurídicos para grupos que no forman parte del conflicto armado interno y que incluso reincidieron en la violencia. Tal desbordamiento normativo constituye una violación directa de los artículos 66 transitorio y 152 de la Constitución Política, y convierte al proyecto en una iniciativa material y formalmente inconstitucional.

2.2. Vulneración del artículo 34 de la Constitución Política

El artículo 34 de la Constitución Política señala que por sentencia judicial se declarará extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito en perjuicio del tesoro público o con grave deterioro de la moral social.

El origen de esta norma constitucional es la lucha contra las actividades ilícitas, impidiendo que delincuentes se beneficien de sus ganancias ilegales. En ese sentido, el Estado en virtud de la protección del interés público tiene el instrumento de la extinción de dominio, con el fin de recuperar bienes que representan un perjuicio al tesoro público o que afectan gravemente la moral social, como el narcotráfico, lavado de activos, financiación del terrorismo, entre otros.

En ese sentido, la Corte Constitucional ha señalado que dentro de las tres formas de extinción de dominio que autoriza el art. 34 de la Constitución Política se encuentran: *de un lado, de los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito; de otro lado, de los bienes adquiridos en perjuicio del Tesoro Público; y, finalmente, de aquellos bienes adquiridos con grave deterioro de la moral social*⁴.

Asimismo, la Corte Constitucional en la misma sentencia señala que para que proceda la extinción de dominio debe haber un motivo previamente definido por la ley según el art. 29 constitucional y que sea declarada mediante sentencia judicial, como consecuencia del debido proceso.

De lo anterior, se ha extraído claramente las características señaladas en el art. 34 de la Constitución Política:

“... la figura de la extinción del dominio no es nueva en el ordenamiento jurídico colombiano, aunque debe anotarse que la modalidad contemplada en el artículo 34 de la Constitución apareció en 1991, por una sola razón: como consecuencia de la grave proliferación de conductas ilícitas de muy diverso origen -especialmente el narcotráfico- y del alto grado de corrupción que, para el momento en el

[conflicto/la-historia-de-la-segunda-marquetalia-el-grupo-disidente-de-farc-fundado-por-ivan-marquez/](#)

cual deliberó la Asamblea Nacional Constituyente, se habían apoderado de la sociedad colombiana⁵”.

En ese sentido, de acuerdo con el origen y fin del art. 34 de la Constitución Política podemos extraer que el Estado colombiano en el artículo 34 constitucional NO permite que los bienes adquiridos de una fuente ilícita estén bajo la protección del art. 58 constitucional de la propiedad privada, sino que por el contrario señala que serán objeto de extinción de dominio previo un debido proceso y por sentencia judicial.

Al respecto, la Ley 1708 de 2014 establece el Código de Extinción de Dominio y señala en el artículo 3° el alcance del derecho a la propiedad, de acuerdo con lo señalado en el art. 34 y 58 de la Constitución Política, de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 3°. Derecho a la propiedad. La extinción de dominio tendrá como límite el derecho a la propiedad lícitamente obtenida de buena fe exenta de culpa y ejercida conforme a la función social y ecológica que le es inherente”.

Posteriormente, en el art. 25 establece el concepto de extinción de dominio indicando que es una consecuencia patrimonial de actividades ilícitas o que deterioran gravemente la moral social:

“ARTÍCULO 15. Concepto. *La extinción de dominio es una consecuencia patrimonial de actividades ilícitas o que deterioran gravemente la moral social, consistente en la declaración de titularidad a favor del Estado de los bienes a que se refiere esta ley, por sentencia, sin contraprestación ni compensación de naturaleza alguna para el afectado”.*

Asimismo, es pertinente señalar que el art. 5° de la misma norma establece el derecho al debido proceso tal como lo exige la jurisprudencia constitucional y el art. 29 y 34 constitucional, el cual se evidencia a lo largo de todo el procedimiento de extinción de dominio que establece la Ley 1708 de 2014:

“ARTÍCULO 5°. Debido al proceso. *En el ejercicio y trámite de la acción de extinción de dominio, se garantizará el derecho al debido proceso que la Constitución Política y este Código consagran”.*

En ese sentido, se debe recalcar que la Ley 1708 de 2014 en ningún momento establece que en virtud de este procedimiento, se pueda tener un beneficio en el cual las personas inmersas en el proceso de expropiación puedan conservar un porcentaje de los bienes de origen ilícito.

Por tanto, en cuanto al art. 44 párrafo 2° del proyecto de ley respecto a la posibilidad de que las autoridades judiciales puedan permitir que los grupos armados al margen de la ley puedan conservar hasta el 12% de los bienes entregados a título individual, contraviene el art. 34 de la Constitución Política, el cual ha sido interpretado en sentencias de la Corte Constitucional y que claramente señalan que

NINGÚN bien de origen ilícito puede conservarse y son objeto de expropiación de acuerdo con la Ley 1708 de 2014.

3. Vulneración del derecho a la consulta previa

La consulta previa tiene fundamento en el artículo 40 numeral 2, 93 y 94 de la Constitución Política. En el artículo 40 numeral 2 Constitucional, se establece que todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, para hacer efectivo ese derecho puede tomar parte de las formas de participación democrática, tal como se señala a continuación:

“ARTÍCULO 40. *Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:*

(...)

2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.

(...)”.

Adicionalmente, el artículo 93 constitucional establece el bloque de constitucionalidad mediante el cual se eleva a rango constitucional los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso y, por tanto, los derechos y deberes consagrados en la Constitución, se interpretarán conforme a los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia, de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 93. Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.

Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

El Estado Colombiano puede reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en los términos previstos en el Estatuto de Roma adoptado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas y, consecuentemente, ratificar este tratado de conformidad con el procedimiento establecido en esta Constitución.

La admisión de un tratamiento diferente en materias sustanciales por parte del Estatuto de Roma con respecto a las garantías contenidas en la Constitución tendrá efectos exclusivamente dentro del ámbito de la materia regulada en él”.

En ese sentido, el Convenio 169 de la OIT establece el derecho a la participación de las comunidades étnicas cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles, mediante la consulta previa en el art. 6° de la siguiente manera:

“Artículo 6°

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C 374 de 1997.

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”.

En ese sentido, la Corte Constitucional ha reconocido como parte del ordenamiento jurídico el derecho fundamental a la participación y consulta previa de las comunidades étnicas, de la siguiente manera:

“es un derecho fundamental autónomo, que permite proteger ‘la pervivencia y preservación de (...) comunidades culturalmente diferenciadas (...) [garantizando] su identidad como minoría étnica y cultural, organizadas y reguladas mediante sus prácticas tradicionales⁶”.

Una de las sentencias hito más importantes es la C-943 de 2012 que establece los elementos y pautas de interpretación que deben orientar al operador jurídico para determinar la obligatoriedad de la consulta frente a una medida legislativa determinada⁷.

i. Se concibe como un diálogo de buena fe destinado a alcanzar acuerdos entre los implicados por las medidas.

ii. Requiere entonces un juicioso análisis de la naturaleza de la medida, su contenido normativo, la **incidencia que este conlleva en la vida de las comunidades, y las materias sobre las que recae la regulación.**

iii. Procede, en los términos del artículo 6° del Convenio 169 de la OIT, frente a **cualquier medida legislativa que suponga una afectación directa para las comunidades.**

iv. **La afectación directa, además, se presume siempre que la medida involucre los territorios ancestrales de las comunidades, debido a la especial relación que mantienen los pueblos**

indígenas con su espacio vital, así como en aquellos supuestos en que la decisión se relacione con la explotación de recursos naturales en esos territorios.

v. Se dirija a concretar o desarrollar los contenidos normativos del Convenio 169 de la OIT, marco normativo sobre **derechos de los pueblos indígenas de especial importancia en el orden interno y cuando se adopten regulaciones destinadas al desarrollo de los derechos de esos pueblos y comunidades** directamente consagrados en el Texto Superior, y cuyo contenido normativo ha sido decantado por la jurisprudencia de Corte Constitucional.

vi. Se presenta una afectación directa cuando una norma **tiene como objeto principal de regulación una o varias comunidades indígenas; o cuando la regulación planteada tiene mayores efectos en las comunidades indígenas que aquellos que tiene en el resto de la población.**

Sin embargo, la Corte Constitucional ha señalado que no existen limitaciones específicas a la consultas por razón de materia, ni esta puede agotarse en un listado de eventos de carácter taxativo, por tanto, la consulta **procede siempre que se presente una incidencia en la vida de la comunidad, relacionada precisamente con la diversidad cultural que defiende o cuando se proyecte de manera diferenciada en las comunidades étnicas, al contrastar el alcance de la medida frente a la generalidad de los colombianos⁸.**

Adicionalmente, la Corte Constitucional ha señalado que en materia de medidas legislativas la consulta previa se debe realizar con anterioridad a la radicación del proyecto de ley ante el Congreso de la República⁹, lo cual obedece a la exigencia de oportunidad de la consulta puesto que, una vez adoptada la medida legislativa, no tendría utilidad realizar dicha consulta.

En ese sentido, el concepto de afectación directa tratándose de medidas legislativas se determina por la afectación directa que la Corte Constitucional ha definido en estos casos como “el impacto positivo o negativo que puede tener una medida ^[51] sobre las condiciones sociales, económicas, ambientales o culturales que constituyen la base de la cohesión social de una determinada comunidad étnica”¹⁰.

Por tanto, aquellas medidas que afecten específicamente a las comunidades indígenas en su calidad de tales y que sean susceptibles de generar un impacto directo, particular y concreto sobre ellas¹¹, sin las que constituyen la afectación directa sujetas a consulta previa.

De acuerdo con lo anterior, es importante resaltar que el derecho a la consulta previa de comunidades étnicas se está vulnerando de manera directa, concreta y particular frente a dos escenarios: 1)

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C 943 de 2012.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C 054 de 2023.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C 054 de 2023.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C 054 de 2023.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C 054 de 2023.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C 943 de 2012.

diálogos y negociaciones adelantadas en territorios de estas comunidades y 2) derechos y garantías de las víctimas de las comunidades étnicas. En ese sentido, es evidente la afectación directa, concreta y particular frente a estos dos escenarios de las comunidades étnicas por parte del proyecto de ley.

Respecto al **primer escenario** referente a los diálogos y negociaciones adelantadas en territorios de estas comunidades étnicas o a pesar que se estén adelantando en Pasto, impactará de manera directa territorios donde hay presencia de comunidades indígenas, como ejemplo en el departamento de Nariño en donde el Gobierno ha firmado acuerdos con Comuneros del Sur y que impactaría inicialmente a 10 municipios: Cumbal, Guachucal, Ricaurte, Mallama, Providencia, Santacruz de Guachaves, Samaniego, La Llanada y Los Andes Sotomayor¹².

Al respecto, es importante resaltar los resguardos indígenas que se ubican en estos municipios:

MUNICIPIO	RESGUARDO INDÍGENA
Cumbal	Chiles
	Cumbal
	Mayasquer
	Panan
Guachucal	Colimba
	Guachucal
	Muellamues
Ricaurte	Awa del Alto Albi
	Cuasbil-La Faldada
	Cuascuabi-Paldubi
	Cuchilla-Palmar
	El Sande
	Guadual-Cumbas-Invina-Arrayan
	Gualcala
	Guambi-Yaslambi
	Nulpe Medio-Alto Río San Juan
	Pialapi Pueblo Viejo
	Pingullos-Sardinero
	Ramos-Mongon-Manchuria
	Palmar Imbi
	Chagüi, Chimbuza, Vegas, San Antonio, Otros
Mallama	Mallama
Providencia	No tiene resguardos registrados
Santacruz de Guachaves	Guachavez
Samaniego	Planadas de Telembi
La Llanada	No tiene resguardos registrados
Los Andes Sotomayor	No tiene resguardos registrados

¹² Gobierno firmó acuerdos con los Comuneros del Sur en Nariño: “Bienvenidos a la paz”. 5 de abril de 2025. Consultado en: <https://www.infobae.com/colombia/2025/04/06/gobierno-firmo-acuerdos-con-los-comuneros-del-sur-en-narino-bienvenidos-a-la-paz/>

Fuente: Listado de resguardos indígenas en Colombia- Universidad Externado¹³.

Adicionalmente, en virtud del art. 8° parágrafo 3° de la Ley 2272 de 2022, el Gobierno nacional firmó el Acuerdo No. 8 que crea una Zona de Ubicación Temporal (ZUT) para los integrantes del grupo Comuneros del Sur en el Resguardo Gran Mallama¹⁴, que genera claramente un impacto directo sobre el territorio de estas comunidades indígenas y sobre sus derechos como víctimas. Es importante resaltar que en esta norma de la Ley 2272 de 2022, se señaló que estas zonas se ubicarían en el territorio nacional, lo cual no excluida los territorios indígenas y de la misma manera está quedando redactado en el art. 23 del Proyecto de Ley 002 de 2025 Cámara “ *la privación de la libertad, se llevará a cabo en espacios rurales o urbanos para la construcción de la paz y la transformación territorial, así como las colonias agrícolas o centros de armonización diferentes a los establecimientos del sistema penitenciario vigente (...)* Además, *se procurará el arraigo social y permanencia de las personas acogidas a esta ley, en los territorios, siempre y cuando no medie circunstancia que lo impida*”.

Lo anterior, significa que si los integrantes de Comuneros del Sur en el departamento de Nariño están adelantando diálogos en territorio indígena como el del Resguardo Mallama ubicados en el Municipio de Mallama y que el proyecto de Ley 002 de 2025 Cámara señala que por tener arraigo social y de permanencia en ese territorio, podrán cumplir con la pena privativa de la libertad en estos territorios, por tanto, es evidente la afectación directa a estas comunidades indígenas y por tanto, era necesario previa la presentación de este proyecto de ley que el Gobierno nacional realizará la consulta previa a estas comunidades indígenas.

En cuanto al segundo escenario, de los derechos de las víctimas en el marco del proyecto de ley 002 de 2025 Cámara el cual señala en el art. 10 que “*los procedimientos contemplados en esa ley, se aplicará en enfoque de justicia restaurativa orientado a la reparación colectiva del daño y la restauración colectiva de las víctimas (...)* el daño se considera más gravoso, cuando las conductas son cometidas contra (...) pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y otros grupos étnicamente diferenciados(...)”.

Seguidamente el art. 12 del Proyecto de Ley número 002 de 2025 Cámara señala que, en todos los procedimientos, habrá un enfoque diferencial en donde se deberá identificar “el impacto interseccional y diferenciado del conflicto armado y

¹³ Universidad Externado de Colombia. Lista de resguardos indígenas de Colombia. Consultado en: https://fcsh.uexternado.edu.co/ensani/cons_list_resg_depto.php

¹⁴ Fundación Ideas para la Paz. 7 de julio de 2025. Consultado en: <https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2025-07/las-dudas-de-la-mesa-con-comuneros-del-sur-la-disidencia-del-eln-en-narino>

la violencia generada por grupos y estructuras, sobre las personas de especial protección constitucional, entre ellos (...) pueblos y comunidades étnicas”.

Posteriormente, encontramos el Capítulo II “Garantías de participación de las víctimas”, en donde se establecen asuntos como: participación efectiva de las víctimas, reconocimiento de la calidad de víctima, derechos de las víctimas, derechos de las víctima en casos de violencia sexual, derechos de los niños, niñas, adolescentes víctimas.

En ese sentido, es evidente que este proyecto de ley está adoptando medidas legislativas en cuanto a las garantías y derechos de las víctimas como lo son los pueblos y comunidades étnicas, y por tanto, puede beneficiarlas u obstaculizar sus derechos y por tanto, según la SU 133 de 2017 al precisar los elementos para determinar esta afectación directa señala que se configura cuando “tratándose de una medida legislativa o administrativa de carácter general afecta con especial intensidad o de manera diferenciada a dichos pueblos”.

En ese sentido, el proyecto de ley nace viciado de inconstitucionalidad, lo cual no es subsanable dentro del trámite legislativo y, por tanto, ante una eventual demanda de inconstitucionalidad no superaría el juicio constitucional por la vulneración del derecho fundamental a la consulta previa.

4. Incremento de la inseguridad en los territorios

El deterioro de la seguridad en los territorios representa una amenaza directa a la estabilidad institucional y a la garantía de derechos fundamentales. La expansión de economías ilegales, el fortalecimiento de grupos armados y la limitada presencia estatal han generado un ambiente de zozobra que impide el ejercicio pleno de la ciudadanía. Esta situación no solo vulnera el derecho a la vida y la integridad personal, sino que también debilita la confianza en las autoridades, erosionando el pacto social que sustenta la democracia.

La falta de articulación entre las políticas de seguridad y las estrategias de desarrollo territorial ha profundizado las brechas sociales y ha dejado a muchas comunidades en situación de abandono. En zonas rurales y periféricas, la ausencia de infraestructura institucional facilita el control social por parte de actores ilegales, quienes imponen normas, y formas de justicia paralela. Esta realidad impide la implementación efectiva de programas estatales, y perpetúa dinámicas de exclusión y violencia.

Además, el incremento de la inseguridad tiene efectos devastadores sobre el tejido social, especialmente en lo que respecta a la niñez y la juventud. El reclutamiento forzado, la instrumentalización de menores en actividades delictivas y la normalización de la violencia como mecanismo de resolución de conflictos generan daños irreparables en las comunidades. Esta problemática exige una respuesta legislativa integral que combine medidas de protección, prevención

y justicia restaurativa, con enfoque territorial y diferencial, sin que esto sea el punto de partida para darle un tratamiento penal diferenciado para el desmantelamiento y sometimiento de organizaciones al margen de la ley.

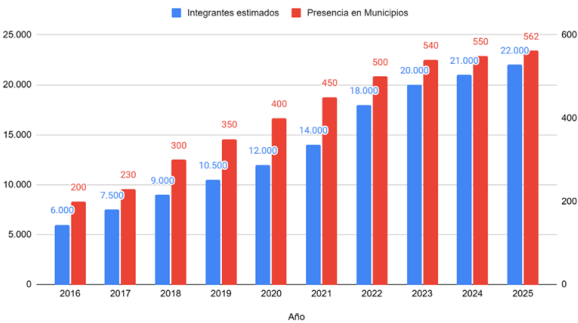
4.1. La expansión de los grupos armados ilegales

La expansión de los grupos armados ilegales ha intensificado su capacidad operativa, extendiendo su influencia sobre nuevas zonas rurales y urbanas, y consolidando economías ilícitas que desafían abiertamente el control estatal. Esta proliferación no solo representa una amenaza directa a la seguridad ciudadana, sino que también obstaculiza la implementación de políticas públicas y el ejercicio de la autoridad legítima.

Entre 2016 y 2025, Colombia ha experimentado una preocupante expansión de los grupos armados ilegales, pasando de aproximadamente 6.000 integrantes en 2016 a más de 22.000 en 2025, con presencia en 562 municipios. Este crecimiento sostenido refleja una reconfiguración del control territorial tras la firma del Acuerdo de Paz, donde las disidencias de las FARC, el ELN y el Clan del Golfo han aprovechado vacíos institucionales para consolidar economías ilícitas como el narcotráfico y la minería ilegal. La falta de implementación efectiva del acuerdo, sumada a la debilidad estatal en zonas rurales, ha facilitado el reclutamiento forzado y el control social por parte de estos grupos.

La expansión no solo se traduce en cifras, sino en impactos concretos sobre la población civil, especialmente en comunidades indígenas, campesinas y afrodescendientes. El aumento de enfrentamientos, desplazamientos forzados y violaciones a los derechos humanos exige una respuesta articulada del Estado.

Integrantes estimados y Presencia en Municipios



Fuente: INDEPAZ. Balance sobre las dinámicas del ejército de liberación nacional ELN en Colombia y las FARC¹⁵.

Desde 2016, tras la firma del acuerdo de paz con las FARC, comenzó el periodo de posacuerdo en Colombia. Sin embargo, rápidamente surgieron disidencias que empezaron a reorganizarse, ocupando territorios dejados por las FARC y facilitando el aumento de economías ilícitas. En los años

15 INDEPAZ. <https://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2021/02/INFORME-ELN-2020-corregido-L-cgp.pdf>

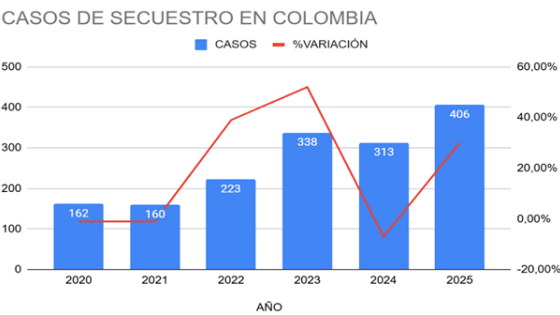
siguientes, estos grupos se consolidaron, mientras organizaciones como el ELN y el Clan del Golfo fortalecieron su presencia regional. A partir de 2019, se intensificaron las disputas entre grupos armados por el control territorial, lo que provocó un aumento significativo en los desplazamientos forzados. En 2020 y 2021 se registró una expansión en zonas rurales, acompañada del auge del narcotráfico, la minería ilegal, el reclutamiento forzado y el control social en áreas estratégicas.

Entre 2022 y 2025, la situación se agravó con una fuerte presencia de las disidencias y el ELN en zonas cocaleras y fronterizas. Los enfrentamientos armados persistieron y, para 2023, los grupos ya operaban en 28 departamentos. En 2024, su expansión continuó, impulsada por la debilidad institucional y la falta de control territorial. Finalmente, en el primer semestre de 2025, se reportó la presencia de estos grupos en 29 departamentos, con más de 1.000 nuevos combatientes, consolidando aún más su poder e influencia en amplias regiones del país.

4.2. Aumento en cifras de inseguridad

El aumento de prácticas violentas como el secuestro, la extorsión y el reclutamiento forzado, especialmente de menores de edad, evidencia una degradación profunda del orden público y una vulneración sistemática de los derechos humanos. Estas conductas, ejecutadas por estructuras armadas ilegales, se han convertido en mecanismos de financiación y control social que afectan de manera desproporcionada a comunidades vulnerables, generando desplazamientos, fragmentación del tejido social y una creciente desconfianza hacia las instituciones.

• Incremento del secuestro simple y extorsivo:



Fuente: Observatorio de Derechos Humanos y Defensa Nacional, MinDefensa. Septiembre de 2025.¹⁶

Desde el 2022 el secuestro ha aumentado un 45% en Colombia, la problemática persiste y continúa en ascenso. Esta tendencia sostenida revela que el secuestro no ha sido contenido ni reducido de manera estructural, sino que se mantiene como una práctica recurrente en diversos territorios, especialmente aquellos con débil presencia institucional y alta conflictividad armada.

¹⁶ Ministerio de Defensa Nacional. 2025. Secuestro. <https://www.mindefensa.gov.co/defensa-y-seguridad/datos-y-cifras/informacion-estadistica>

El hecho de que este aumento ocurra en el marco de una política de “paz total” pone en evidencia las limitaciones de los actuales mecanismos de negociación, sometimiento y control territorial. Los grupos armados ilegales, lejos de desmovilizarse o perder capacidad operativa, han aprovechado los vacíos institucionales y las fallas en la implementación de acuerdos para consolidar su influencia, utilizando el secuestro como herramienta de presión, financiación y control social. Esto no solo vulnera gravemente los derechos fundamentales de las víctimas, sino que también genera efectos desestabilizadores en las comunidades, paraliza economías locales y debilita la legitimidad del Estado.

Por tanto, el incremento registrado entre 2022 y 2025 no puede interpretarse como una fluctuación coyuntural, sino como una señal de alerta sobre la persistencia de dinámicas criminales que requieren una respuesta legislativa urgente, integral y territorializada. Es necesario revisar los enfoques actuales, fortalecer los mecanismos de prevención, protección y judicialización, y garantizar una presencia estatal efectiva que impida que el secuestro siga siendo una práctica tolerada o normalizada en el contexto del conflicto armado y la criminalidad organizada.

El hecho de que este aumento ocurra en el marco de una política de “paz total” pone en evidencia las limitaciones de los actuales mecanismos de negociación, sometimiento y control territorial. Los grupos armados ilegales, lejos de desmovilizarse o perder capacidad operativa, han aprovechado los vacíos institucionales y las fallas en la implementación de acuerdos para consolidar su influencia, utilizando el secuestro como herramienta de presión, financiación y control social

• Incremento de la Extorsión en Colombia:



Fuente: Observatorio de Derechos Humanos y Defensa Nacional, MinDefensa. Septiembre de 2025.¹⁷

La gráfica evidencia un preocupante aumento sostenido de los casos de extorsión en Colombia entre 2022 y 2024, con un incremento del 41% en tan solo dos años. Este comportamiento refleja el fortalecimiento de las economías ilegales y la pérdida de control territorial por parte del Estado durante la implementación de la política de “Paz Total”. Lejos de traducirse en una reducción de la violencia y el delito, los ceses al fuego y las negociaciones con

¹⁷ Ministerio de Defensa Nacional. 2025. Secuestro. <https://www.mindefensa.gov.co/defensa-y-seguridad/datos-y-cifras/informacion-estadistica>

los grupos armados coincidieron con un aumento de las prácticas extorsivas, afectando directamente a comerciantes, transportadores y campesinos en distintas regiones del país.

• **Incremento de terrorismo en Colombia:**



Fuente: Observatorio de Derechos Humanos y Defensa Nacional, MinDefensa. Septiembre de 2025.¹⁸

Los casos de terrorismo en Colombia muestran un incremento sostenido entre 2020 y 2024, pasando de 427 a 1.126 hechos reportados, lo que representa un aumento superior al 160% en ese periodo. Este repunte coincide con la implementación de la política de “Paz Total” y la apertura de negociaciones con múltiples actores armados sin una estrategia clara de control territorial.

Lejos de consolidar la paz, los ceses al fuego y los diálogos paralelos favorecieron la expansión de estructuras ilegales, el fortalecimiento de sus capacidades operativas y el incremento de ataques contra la fuerza pública y la infraestructura.

Aunque en 2025 se observa una leve reducción en los registros, los niveles de violencia continúan siendo significativamente más altos que en los años previos al actual gobierno, evidenciando el fracaso de la política en su objetivo de disminuir la actividad terrorista en el país.

4.3. Fortalecimiento de las disidencias de las FARC y del ELN

Bajo la política vigente se evidencia un fortalecimiento de las disidencias lo que ha derivado en un mayor control territorial por parte de estos grupos, quienes han aprovechado vacíos institucionales y fallas en los procesos de negociación para consolidar su presencia en regiones estratégicas. Esta realidad exige una revisión crítica de las estrategias de seguridad y paz, así como una respuesta legislativa integral que articule medidas de protección, justicia, desarrollo territorial y fortalecimiento institucional.

Año	Disidencias	ELN	Dinámicas territoriales clave
	FARC		
2016	Inicio del Acuerdo de Paz. Surgen primeras disidencias en Guaviare, Meta, Caquetá.	Presencia consolidada en Arauca, Chocó, Norte de Santander.	Reconfiguración del mapa armado tras la desmovilización de las FARC.

Año	Disidencias	ELN	Dinámicas territoriales clave
2017	Expansión en zonas abandonadas por FARC: Nariño, Cauca, Putumayo.	Fortalecimiento en frontera con Venezuela y zonas mineras.	Disputas iniciales con grupos como Clan del Golfo y EPL.
2018	Consolidación de estructuras como el Frente 1 y 7 en Guaviare y Meta.	Control social en Arauca y Catatumbo.	Aumento de enfrentamientos entre disidencias y ELN en zonas de frontera.
2019	Surge el “Nuevo Estado Mayor Central” liderado por ‘Iván Mordisco’.	Mantiene dominio en Arauca y zonas rurales del Chocó.	Fragmentación interna de disidencias; alianzas puntuales con ELN en Antioquia.
2020	Disidencias se expanden en Cauca y Nariño; violencia contra líderes sociales.	ELN refuerza presencia en Bajo Cauca antioqueño y sur de Bolívar.	Disputas por economías ilegales y rutas estratégicas.
2021	Aumento de presencia en zonas de reincorporación (Meta, Caquetá).	Control armado en zonas rurales de Arauca y frontera oriental.	Confrontaciones entre ELN y disidencias en Arauca y Catatumbo.
2022	Disidencias retoman control en zonas de Tumaco, Argelia, Toribio.	ELN mantiene influencia en Chocó y Norte de Santander.	Gobierno Petro lanza política de “Paz Total”.
2023	Disidencias controlan corredores estratégicos en Cauca y Nariño.	ELN se fortalece en zonas mineras y de frontera.	Persisten enfrentamientos entre ambos grupos en Antioquia y Arauca.
2024	Alianzas entre disidencias y ELN en Magdalena Medio antioqueño.	ELN mantiene control social en zonas rurales.	Disputas por control territorial vulneran derechos humanos.
2025	Disidencias del EMC y Segunda Marquetalia disputan poder en 15% de Antioquia.	ELN confronta disidencias en Arauca (Frente Domingo Laín vs. frentes 10, 28, 45 EMC).	Crisis humanitaria en Arauca; secuestros en Cauca y Nariño; entrega de alias “Faiber”.

Desde la firma del Acuerdo de Paz en 2016, el panorama del control territorial en Colombia ha experimentado una profunda reconfiguración. Las disidencias de las FARC, divididas principalmente entre el Estado Mayor Central y la Segunda Marquetalia, han consolidado su presencia en regiones estratégicas del sur y oriente del país. El Estado Mayor Central domina zonas como Meta, Guaviare, Caquetá y Cauca, mientras que la Segunda Marquetalia se ha afianzado en Putumayo y Nariño, controlando corredores clave del narcotráfico y estableciendo alianzas locales. Su expansión ha sido progresiva, con capacidad de retención territorial,

¹⁸ Ministerio de Defensa Nacional. 2025. Secuestro. <https://www.mindefensa.gov.co/defensa-y-seguridad/datos-y-cifras/informacion-estadistica>

reclutamiento forzado y acciones armadas que evidencian control efectivo en varias subregiones.

Por su parte, el ELN ha fortalecido su influencia en el nororiente y occidente del país, especialmente en Arauca, Catatumbo, Chocó y el Bajo Cauca antioqueño. Aprovechando el vacío dejado por las FARC, el ELN ha consolidado estructuras armadas con fuerte arraigo social y control sobre economías ilegales. En zonas como Arauca y Catatumbo, se han registrado enfrentamientos directos con las disidencias, generando crisis humanitarias y desplazamientos masivos. Aunque su expansión ha sido más contenida que la de las disidencias, el ELN mantiene una presencia persistente y organizada, con capacidad de negociación política y presión territorial sostenida.

5. Inconsistencias en el articulado del proyecto de ley

5.1. Ausencia de garantías para las víctimas

La justificación de la expedición de la Ley 2272 de 2022 es el artículo 22 de la Constitución Política, el cual reconoce que la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento. En ese sentido, dentro de la exposición de motivos del Proyecto de Ley 002 de 2025 Cámara se justifica que estos son sus fundamentos, además de una transición del conflicto armado hacia la paz y, por tanto, la garantía de los derechos de las víctimas inmersas en este conflicto armado.

En ese sentido, en el capítulo I se señala en los artículos 10 que habrá un “Enfoque de justicia restaurativa”, orientada a una reparación colectiva de las víctimas; el artículo 11 establece “justicia territorial restaurativa” orientada de la transformación de los territorios, reparación colectiva de las víctimas; el artículo 12 referente a los enfoques diferenciales; sin embargo, a lo largo del proyecto de ley no se evidencian los mecanismos mediante los cuales se harán efectivos estos enfoques.

Lo anterior lo ha reiterado la Defensoría del Pueblo en su concepto sobre el proyecto de ley y respecto a este punto señala que *“no hay una definición clara del alcance de la reparación colectiva (...) a quienes se dirige, qué tipo de medidas pueden incluirse, quien responde y en qué medida por el cumplimiento de las medidas y cuál es el alcance del aporte que debe hacer la persona desmovilizada (...) resulta difusa la distinción entre la reparación colectiva y las medidas restaurativas”*. Adicionalmente, señala que *“no contiene medidas que materialicen efectivamente el enfoque restaurativo a nivel procesal, ni en la pena misma. No se observa que el proceso permita generar las condiciones para que, desde una perspectiva restaurativa, las víctimas y los integrantes de los GAOML y GAO puedan acordar mediante el dialogo soluciones reparadoras al finalizar el proceso en el marco del incidente de reparación colectiva”*.

También, la Defensoría del Pueblo señala que en el caso de las EAOCAL *“ el proceso no contempla escenarios de construcción de medidas*

restaurativas o de reparación (...) el acuerdo de desmantelamiento que deben suscribir los jefes de las estructuras de la Fiscalía deben incluir un plan de reparación colectiva (art. 35), y este no vincula a las víctimas porque es preprocesal (...) la colaboración eficaz, que habilita el acceso al tratamiento penal diferenciado, exige que los beneficiarios participen activamente en mecanismos de justicia restaurativa (art. 36) que no están definidos claramente en el proyecto de ley”.

Adicionalmente, el Capítulo II del Proyecto de Ley número 002 de 2025 Cámara se establece las *“Garantías de participación de las víctimas”*, señalando que tendrán una participación efectiva y derechos, sin que se establezcan unos mecanismos para poder hacer efectivas esas garantías y derechos. Sin embargo, se evidencia que el proyecto de ley no contiene garantías suficientes para la participación de las víctimas en los procesos para la determinación de las responsabilidades, sanciones y formas de reparación y un elemento aún más grave es que, no se les permite a las víctimas presentar algún recurso en el marco de los procesos ante estos grupos y estructuras.

En ese sentido, hay una incertidumbre de la forma en que procesalmente los GAOML, GAO y los EAOCAL van a contribuir a la reparación de las víctimas, por cuanto el proyecto de ley no señala de manera expresa el momento en el que estos grupos van a contribuir a la reparación colectiva ni cómo operarán las medidas restaurativas a las víctimas, siendo requisitos para proceder con el desmantelamiento de estructuras (art. 35), colaboración eficaz de los jefes y miembros de la organización (art. 36), tratamientos punitivos (art. 37) , libertad condicional (art. 38) en el caso de los EAOCAL y en el caso de los GAOML y GAO para el tratamiento penal especial diferenciado (art. 22), requisitos para acceder al tratamiento penal diferenciado (art. 24), medidas de aseguramiento (art. 28) , incidente de reparación colectiva (art. 33).

Por lo cual se considera que el proyecto de ley no establece mecanismos de verificación de las contribuciones restaurativas o de reparación previas a la sentencia o que se desarrolle en el marco del cumplimiento de lo acordado en el incidente de reparación colectiva en el caso de las GAOML y GAO o en los planes de reparación colectiva de los EAOCAL.

El proyecto de ley vulnera los derechos de las víctimas a la verdad, justicia, reparación y no repetición.

5.2. Falta de justificación frente a la tasación de las sanciones penales de 5 a 8 años y reducción del 40% y 60 %

El artículo 22 del Proyecto de ley establece el *“tratamiento penal especial diferenciado para integrantes de GAOML y GAO”*, el cual señala que se les aplicará una pena alternativa privativa de la libertad por un periodo máximo de 8 años y no superior a 8 años. Así mismo, para los EAOCAL en

el artículo 37 se establece el tratamiento punitivo señalando que el monto de la pena se rebajará entre un 40% y 60%.

Adicionalmente, señalan que quienes hayan sido excluidos de Justicia y Paz o la JEP, podrán tener una pena de 8 a 10 años, sin ninguna justificación alguna en la tasación o criterios tenidos en cuenta para la determinación de estas sanciones penales.

En la exposición de motivos no hay referencia alguna frente a la justificación para la tasación de estas penas, simplemente el Gobierno nacional ha señalado que en procesos de paz previos este ha sido el margen de penas impuestas en el marco de procesos de paz. Sin embargo, no se ha tenido en cuenta que la JEP establece que, si el procesado es vencido en juicio por no reconocer responsabilidad, se le impondrán unas penas de hasta 20 años de pena privativa de la libertad.

Al respecto, es importante señalar la situación de personas reincidentes o que no han cumplido los Acuerdos de Paz previos, los cuales tendrán acceso a otra oportunidad de acceder a un tratamiento penal diferenciado sin ninguna exigencia o endurecimiento adicional a pesar de haber incumplido un acuerdo de paz previo y haber seguido contribuyendo con el conflicto armado, lo cual riñe con lo señalado en el art. 66 transitorio de la Constitución Política y que en ese caso debería ser meritorio un sometimiento a la justicia ordinaria.

Sin embargo, se entiende la importancia de materializar el art. 22 de la Constitución Política respecto al derecho a la paz, y es claro que cualquier Gobierno nacional de turno tiene la posibilidad en cabeza del Presidente como mandatario y responsable del orden público de prever procesos de paz, en donde se establezca un trato penal diferenciado o que por el contrario se decida, que estas personas o grupos deban someterse a la justicia ordinaria.

En este caso, el Gobierno nacional ha decidió darle un trato penal diferenciado a los GAO, GAOML y los EAOCAI, sin embargo, no justifican: 1. Por qué se están estableciendo penas de 5-8 años para reincidentes; 2. La justificación para rebajar penas del 40% y 60% a los integrantes de los EAOCAI y establecer una pena de 5 a 8 años para los GAO y los GAOML.

En ese sentido, aparte de configurarse la inconstitucionalidad respecto a la vulneración del art. 66 transitorio de la Constitución Política respecto a los reincidentes, también nos encontramos frente a una inseguridad jurídica respecto a la inexistencia de criterios para establecer esos tratos punitivos diferenciados.

5.3. Impunidad en la libertad condicional y medidas de aseguramiento

En el caso de los GAOML y GAO el artículo 23 del proyecto de ley establece las “*condiciones especiales de aseguramiento y pena privativas de la libertad*” dentro de las cuales se encuentra la posibilidad de cumplirlas en “*espacios rurales*

o urbanos para la construcción de la paz y la transformación territorial, así como en colonias agrícolas o centros de armonización, diferentes a los establecimientos del sistema penitenciario”, con la justificación de procurar su arraigo social.

Posteriormente, el artículo 28 establece “medida de aseguramiento” y señala que la detención preventiva podrá cumplirse en los lugares donde se cumplirán las penas alternativas, y en el párrafo de este mismo artículo se establece que “*salvo que la petición de la Fiscalía en materia de medidas de aseguramiento viole en forma ostensible el ordenamiento jurídico, la petición será vinculante para el juez de control de garantías*”, lo cual puede vulnerar el artículo 113 y 230 constitucional los cuales señala que los jueces son independientes en sus decisiones judiciales, por cuanto se prevé que la solicitud de medida de aseguramiento que presenta la Fiscalía es vinculante.

Por otro lado, tanto el art. 23 como el art. 28 del proyecto de ley al prever el cumplimiento de las medidas de aseguramiento y libertad condicional en otros lugares distintos a centros de reclusión y más aún que pueda realizarse en estos territorios por arraigo social, puede generar un riesgo de fuga y transgresión de derechos de las víctimas en el caso de ser considerador como un peligro para la sociedad.

5.4. Criminalización de la protesta social

La Constitución Política establece que todo el pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente y que solo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho.

Es pertinente señalar que si bien el artículo 37 de la Constitución Política se refiere al derecho a la reunión y manifestación pública y pacífica, la Corte Constitucional de acuerdo con el artículo 241 constitucional es la encargada de la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución y en ese sentido, es la facultada para interpretar la Constitución Política y por tanto, ha sido la encargada de señalar que la protesta social se encuentra dentro del derecho fundamental a la reunión y manifestación del artículo 37 constitucional.

En atención a esa competencia que le da el constituyente a la Corte Constitucional como intérprete de la Constitución Política en donde generalmente el juez constitucional no tiene problemas jurídicos con soluciones exactas, sino que tiene múltiples variantes que exige un análisis más allá de la literalidad de la norma. Por tanto, los jueces constitucionales realizan interpretaciones auténticas, las cuales deben respetar los mínimos acordados en un Estado de Derecho.

En la Sentencia C-024 de 1994 se reconoce que el derecho de reunión es una libertad pública fundamental y es la base de la acción política en campañas y otras manifestaciones legítimas de apoyo y protesta. La Corte Constitucional no aseguró un extenso desarrollo del derecho a la protesta social,

pero sí fijó orientaciones fundamentales en torno al ejercicio de poder por parte de las autoridades.

En la C-281 de 2017 también se reconoce la protesta como parte del derecho a la reunión y manifestación y que es un derecho fundamental que debe ser protegido en todo momento por las autoridades.

Al respecto ha señalado que los derechos a la reunión y manifestación pública y pacífica son fundamentales, incluyen la protesta y están cobijados por las prerrogativas del derecho a la libertad de expresión.

En sentencias recientes como la C-090 de 2024 la Corte Constitucional ha reconocido que la protesta social es una garantía para ejercer la movilización social y la reunión pacífica y que adicionalmente se encuentran interrelacionado con los derechos de reunión, manifestación, libertad de expresión y derecho políticos.

La jurisprudencia constitucional ha señalado que “aunque la tranquilidad y el desarrollo normal de la vida urbana son objetivos constitucionales importantes, en general las autoridades deben abstenerse de restringir las reuniones y manifestaciones por el simple hecho de causar incomodidades”¹⁹. Sin embargo, los límites no podrán ser discriminatorios y han de interpretarse de acuerdo con un juicio de proporcionalidad en cada caso por cuanto ningún derecho es absoluto.

Es por ello que la Ley 599 de 2000 contiene los tipos penales 340, 353 y 354A, perturbación en servicio de transporte público colectivo u oficial, obstrucción a vías públicas que afecten el orden público o concierto para delinquir, entre otros tipos penales que penalizan conductas como los disturbios públicos.

En ese sentido, se debe tener claro la diferencia entre protesta social y disturbios públicos, por cuanto el Capítulo IV del proyecto de ley establece “*Tratamiento especial para conductas cometidas en el marco de los disturbios públicos o el ejercicio del derecho a la protesta social*”, lo cual pareciese que está criminalizando la protesta social, siendo un derecho fundamental con unos límites pero que de ninguna manera debe criminalizarse.

Adicionalmente, el objeto de este proyecto de ley es el desarrollo de la Ley 2272 de 2022 en el marco de unos diálogos de paz con GAO, GAOML y EOCAI, pero no darle un mismo trato a aquellas personas que se vieron inmersas en delitos en el marco de disturbios públicos, y los cuales deberían ser objeto de una ley ordinario independiente que modificará los tipos penales previamente señalados, pues pareciese como si el proyecto de ley los asimilará a estructuras armadas criminales o los grupos armados.

En ese sentido, no se evidencia que haya una conexidad entre este capítulo del proyecto de ley con los demás y el objeto de este, por lo cual

podría vulnerar el art .158 constitucional respecto a la unidad de materia como ya lo ha interpretado la Corte 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”.

No existe una conexidad interna entre los tratamientos penales que se les pretende dar a los GAO, GAOML ni los EOCAI frente a las personas inmersas en disturbios públicos judicializadas, por cuanto pertenecen a contexto diferentes; los primeros, en el marco de unos diálogos de paz para contrarrestar el conflicto armado y así tener una desmovilización y desmantelamiento de estos grupos y los segundos, un trato penal diferenciado en el marco de disturbios públicos.

6. Desafíos operativos e Impacto fiscal de la iniciativa

El Proyecto de ley de manera general establece un procedimiento especial para los GAO, GAOML y EOCAI, lo cual genera que la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación debían tener una capacitación sobre este nuevo procedimiento, con el fin de garantizar los derechos de las partes de este nuevo proceso transicional.

Adicionalmente, se requerirán mayores recursos humanos con el fin de evitar una mayor congestión judicial, pues según datos del Ministerio de Justicia y del Derecho en Colombia en el año 2022 se reportaron 1.648.871 noticias criminales, mientras que en el 2023 fueron 1.815.751 y en el 2024 se habían reportado un total de 559.313 noticias. Esto evidencia que hubo un aumento en el número de actuaciones penales y que podría aumentar la congestión de la Fiscalía General de la Nación y la administración de justicia, máxime si a la fecha, el número total de casos activos es de 3'284.944²⁰.

²⁰ Ministerio de Justicia y del Derecho. 8 de octubre de 2024. Consultado en: <https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Paginas/Corte-Suprema,-Fiscalia-y-MinJusticia-radican-proyecto-sobre-justicia-penal.aspx#:~:text=Procedimiento%20de%20allanamientos%20y%20preacuerdos%20para%20todos%20los%20delitos.&text=En%20cifras,-Solo%20el%2010%25%20de%20los%20casos%20que%20ingresan%20al%20>

Adicionalmente, se pretenden crear espacios rurales o urbanos para la construcción de la paz y la transformación territorial, así como colonias agrícolas o centros de armonización, diferentes a los establecimientos del sistema penitenciario, para el cumplimiento de las medidas de aseguramiento y penas privativas de la libertad en todo el territorio nacional, lo cual debe tener un costo fiscal y que no se encuentra determinado en el proyecto de ley.

Sumado a ello, tampoco se prevé el impacto fiscal de aumentar la planta de personal, los recursos físicos y la infraestructura en la Rama Judicial y sus diferentes unidades ejecutorias; entidades que tienen partidas presupuestales dentro del Presupuesto General de la Nación y que para el cumplimiento de lo que pretende el proyecto de ley requerirían establecer un aumento en la siguiente vigencia 2026 o 2027.

La Rama Judicial tiene una desfinanciación crónica, que en el 2025 alcanzó los \$3 billones de déficit, situación que se prorrogará hasta el 2026, pues quedaron pendientes de asignar un total de \$5,1 billones de pesos en el Presupuesto General de la Nación 2026. Aquí se resalta que para la vigencia 2025 no se destinaron recursos para la implementación de la Jurisdicción Agraria, (Acto Legislativo 03 de 2023) que ya tiene una Ley Estatutaria vigente y una ley ordinaria en trámite, que reglamentan su operación, pero que aun así no se han destinado recursos para la capacitación de jueces y la implementación de esta nueva jurisdicción desde hace 2 años de su creación.

En ese sentido, se está vulnerando lo señalado en la Ley 819 de 2003 en su artículo 7° sobre la obligatoriedad de que cualquier norma que orden gasto debe contar con análisis de impacto fiscal, el cual deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Por tanto, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias, los costos fiscales de la iniciativa y su fuente de ingresos para su financiamiento. En el caso de ser de iniciativa gubernamental y de congresistas, la Corte Constitucional ha señalado que es un vicio insubsanable²¹:

“En estos casos, los requisitos previstos por el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 deben ser cumplidos estrictamente. Ello debido a que el MHCP cuenta con la información relativa al impacto de las medidas en las finanzas públicas y su compatibilidad con el MFMP. El cumplimiento de esa obligación por parte del Gobierno tiene una “particular importancia para que el Congreso pueda realizar el debate del proyecto con la suficiente ilustración acerca de sus implicaciones fiscales, razón por la cual éstas cobran particular relevancia desde la perspectiva del principio de publicidad dentro del trámite legislativo”. **La omisión de tales**

exigencias cuando el proyecto es de iniciativa gubernamental configura un vicio de trámite insubsanable”.

Adicionalmente, la Corte Constitucional ha señalado que, si bien la valoración del impacto fiscal en el caso en que la iniciativa es de iniciativa gubernamental y de congresistas tiene una valoración del impacto fiscal deferente y flexible, ello no significa que el juez constitucional deba obviar la verificación del art. 7° de la Ley 819 de 2003 y, por tanto, su omisión es una vulneración del art. 334 constitucional.

También, encontramos una inconsistencia en la transición de la implementación y la justicia transicional indefinida que pretende crear el proyecto de ley, por cuanto no hay un término razonable para la entrada en funcionamiento de las disposiciones y ello va de la mano con la falta de previsión de programa de capacitación para la rama judicial, más recursos humanos (profesionales, administrativos y otros) y recursos físicos.

No se establece un término específico de duración de esta nueva justicia transicional, pues si bien hay un límite para poderse acoger a ella, no hay un límite de duración de está con el fin de prever la terminación de los procesos.

Por todo lo anterior, y porque a la fecha no se tiene concepto por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre la viabilidad fiscal de la iniciativa, se está evadiendo lo señalado en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, pues no se tiene un análisis explícito del costo, ni tampoco se tiene un concepto o comunicación por parte del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF) donde se asegure que esta ley es compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. De continuar esta situación podría estarse configurando un vicio de procedimiento similar al establecido en la Sentencia C-161 de 2024, pues compromete el criterio de sostenibilidad fiscal del art. 334 de la Constitución Política.

III. 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*”.

Considerando que el proyecto es de carácter general, no se considera que pueda existir un conflicto

[sistema.exposici%C3%B3n%20de%20motivos%20del%20proyecto.](#)

21

Corte Constitucional. Sentencia C 425 de 2003.

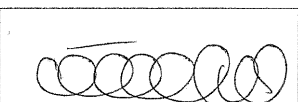
de interés directo para que los congresistas discutan y voten el proyecto de ley de la referencia, a menos que estos sean miembros participantes de procesos de negociación, conversaciones o acercamientos, diálogos socio jurídicos en el marco de la política de Paz Total del Gobierno nacional.

El congresista que considere que existan circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto de la referencia, deberá así manifestarlo a la corporación.

IV. PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicito a los miembros de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes ARCHIVAR el Proyecto de Ley número 002 de 2025 Cámara, por medio de la cual se establece un tratamiento penal diferenciado para el desmantelamiento y sometimiento de organizaciones al margen de la ley, y reglas para la consolidación de la paz total, el orden público y la seguridad ciudadana.

Cordialmente,

 JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO Representante a la Cámara Partido Cambio Radical	 JUAN DANIEL PENÚELA CALVACHE Representante a la Cámara Partido Conservador
 JOSÉ JAIME USATEGUI PASTRANA Representante a la Cámara Partido Centro Democrático	 MARELEN CASTILLO TORRES Representante a la Cámara

ALVARO LEONEL RUEDA C Representante a la Cámara Partido Liberal	ANA PAOLA GARCÍA SOTO Representante a la Cámara Partido de la U
JAMES HERMENEGILDO MOSQUERA Representante a la Cámara CITREP	LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO Representante a la Cámara Partido Comunes
SANTIAGO OSORIO MARÍN Representante a la Cámara Partido Alianza Verde	ALIRIO URIBE MUÑOZ Representante a la Cámara Pacto Histórico