Q·NOMOS
INTELIGENCIA DE DECISIONES

NÚMERO
02

RADIOGRAFÍA
DE COYUNTURA

La Ley de Sometimiento a la Justicia

Lectura de la Ley 2640 de 2026, sancionada el 4 de noviembre, y de su trámite en el Congreso.

RESUMEN DEL INFORME



8 DE NOVIEMBRE DE 2026

QNOMOS S.A.S.
Bogotá, Colombia
contacto@qnomos.lat

www.qnomos.lat

LO QUE HAY QUE SABER DE LA LEY 2640 DE 2026

La ley fija las condiciones del sometimiento y exige a los mandos al menos 10 años de privación efectiva

Ley 2640 de 2026, sancionada el 4 de noviembre: condiciones fijadas en la ley, sin negociación política, sin reconocimiento de estatus ni suspensión de capturas o extradición. Artículo 16 (nuevo artículo 66B de la Ley 418): rebajas de 50 % para la base y de 30 % para los mandos y, para estos, un mínimo de diez años de privación efectiva de la libertad. Informe, pp. 4, 21 y 22.

¿A quiénes alcanza una ley tramitada en 22 días y con qué medios cuenta el Estado para aplicarla? La exposición de motivos cuenta 28.802 integrantes de grupos armados organizados; en 2025, por las dos rutas que ya existían, dejaron los grupos armados 503 personas. Estas tres páginas lo responden con la ley y los registros públicos.

LO QUE HAY QUE SABER

503
personas en 2025

Es lo que sumaron en 2025 las dos rutas de salida que ya existían; la exposición de motivos cuenta 28.802 integrantes en los grupos armados organizados.

Son 426 sometimientos individuales a la justicia y 77 desmovilizaciones del Ejército de Liberación Nacional (ELN), según los registros de la Policía Nacional. Los 28.802 integrantes son de julio de 2026, 90 % más que en diciembre de 2022, sin cifra para el crimen organizado. Informe, cap. 3, pp. 12 y 16.

23,6 %
de hacinamiento

Es el hacinamiento del sistema carcelario del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC): 100.915 personas para 81.644 cupos. De los tres tipos de lugar que la ley privilegia, su registro muestra una colonia agrícola.

INPEC, octubre de 2026. La colonia agrícola de Acacías tiene 698 personas para 1.058 cupos; los centros de arraigo no figuran en su registro y las cárceles productivas no están reglamentadas, según la Defensoría. Informe, capítulo 6, pp. 25 y 26.

16
entidades

Reciben funciones nuevas sin recursos identificados; la ley ordena a Hacienda «verificar la disponibilidad de recursos» para la Fiscalía y la Defensoría.

La ponencia no encontró impacto fiscal directo y no consta concepto de Hacienda en el expediente. La Fiscalía y la Defensoría tienen tres meses para fijar, según sus estudios de cargas, las condiciones de la unidad y de la representación judicial; Hacienda verifica recursos sin plazo. Informe, cap. 9, pp. 31 a 33.

A QUIÉN LE CAMBIA ALGO

INTEGRANTES DE LOS GRUPOS

Rebajas de 50 % (base) y 30 % (mandos) a cambio de armas, bienes, menores reclutados e información sobre desaparecidos; los mandos cumplen al menos diez años privados de la libertad, sin suspensión de las órdenes de captura.

VÍCTIMAS

La entrega de secuestrados y menores y la información sobre desaparecidos son condiciones de acceso; pueden oponerse a una pena irrisoria. La reparación a las víctimas del crimen organizado queda en un programa que la ley no define.

CAUCA, VALLE, NORTE DE SANTANDER, CHOCÓ Y NARIÑO

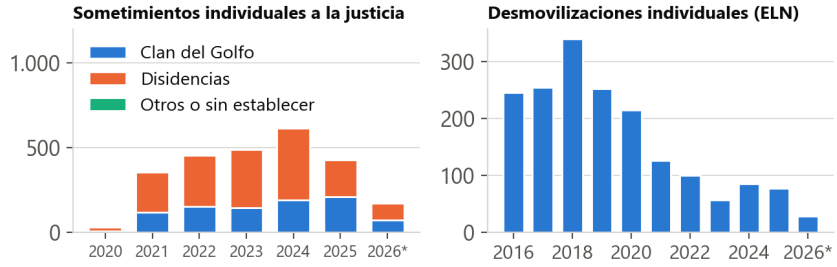
Son los cinco departamentos que la exposición de motivos nombra como escenarios de expansión: 60 % de los actos terroristas de 2025 con 19 % de la población.

LA HISTORIA EN CUATRO PASOS

¿Con qué cuenta el Estado para aplicar la ley?

Las dos rutas que ya existían sumaron 503 personas en 2025: 426 sometimientos individuales a la justicia y 77 desmovilizaciones del ELN

Las rutas individuales ya existentes, 2016–2026



Fuente: Policía Nacional, conjuntos «Sometimiento individual a la justicia» (desde noviembre de 2020) y «Desmovilización individual» (solo registra ELN desde 2016), corte de agosto de 2026. *2026: enero a agosto. Cálculos de QNOMOS.

1 · QUÉ DICE LA LEY

Una oferta del Estado, con las condiciones escritas en la ley

La Ley 2640 prorroga por cuatro años la Ley 418 de 1997 y cambia su orientación: rebajas de pena a cambio de desarme, verdad, entrega de bienes e información sobre desaparecidos, dentro de la justicia ordinaria y mediante preacuerdos con la Fiscalía. No reconoce carácter político, no suspende las órdenes de captura ni la extradición, y excluye a quienes recibieron beneficios de las Leyes 975 de 2005, 1424 de 2010 y 1820 de 2016, salvo por hechos posteriores a su desmovilización.

2 · QUÉ MUESTRAN LOS REGISTROS

Un universo de 28.802 integrantes, 503 salidas en 2025 y un sistema ya cargado

- La exposición de motivos cuenta 28.802 integrantes de grupos armados organizados en julio de 2026, 90 % más que en diciembre de 2022, y no da cifra para las estructuras de crimen organizado.
- Por las dos rutas que ya existían salieron 503 personas en 2025; los sometimientos individuales de la Ley 1908 de 2018 suman 2.555 desde noviembre de 2020.
- Las cárceles del INPEC tienen 100.915 personas para 81.644 cupos, y la Fiscalía tiene 67.287 procesos activos por extorsión por hechos de 2016 a 2026.

3 · LO QUE SE PODRÍA PENSAR

Tres lecturas que los documentos no sostienen

- **Que es una amnistía o una justicia especial.** La ley aplica preacuerdos dentro del sistema penal ordinario, no crea una jurisdicción especial ni un régimen transicional, y los mandos cumplen al menos diez años privados de la libertad.
- **Que los 28.802 integrantes se acogerán.** La ley no estima cuántos; la cifra proviene de registros de inteligencia que no son públicos, y las rutas que ya existían sumaron 503 personas en 2025.
- **Que el Estado ya tiene dónde recluirlos.** El INPEC registra una colonia agrícola, con 698 personas para 1.058 cupos; los centros de arraigo «existen formalmente, pero no en la práctica», según la Defensoría, y las cárceles productivas no están reglamentadas.

4 · LO QUE EL INFORME SOSTIENE

VERIFICADO EN LA LEY Y EN LOS REGISTROS

La ley fija las condiciones y deja la aplicación al reglamento, a la Fiscalía y a los jueces

Dieciséis entidades reciben funciones nuevas sin recursos identificados; el universo, el costo y la capacidad de reclusión no están estimados en el expediente. El informe no modela cuántas personas se acogerán ni juzga la constitucionalidad de la ley: describe lo que la ley dispone, lo que el Gobierno justificó y lo que muestran los registros públicos.

CÓMO FUNCIONA Y QUÉ SIGUE

Cómo funciona la ley y qué sigue

CÓMO FUNCIONA EL SOMETIMIENTO COLECTIVO, EN TRES PASOS

1

El grupo pide entrar y entrega una lista

Delegados del Presidente reciben la solicitud con la estructura, los mandos, las armas, los bienes, los desaparecidos y los menores reclutados. El Ministerio de Justicia verifica a cada persona con la Fiscalía, la Fuerza Pública y la inteligencia; la lista no produce efecto hasta la resolución individual.

2

Desarme verificado y acta de sometimiento

Dejación de armas con cadena de custodia, entrega de menores, secuestrados y bienes, coordenadas de las minas. La fase administrativa dura máximo tres meses, prorrogables una vez. Mientras tanto la Fuerza Pública y la Fiscalía siguen actuando, y las órdenes de captura no se suspenden.

3

Preacuerdo en la justicia ordinaria, con rebaja de pena

La Fiscalía acuerda las penas: 50 % de rebaja para los integrantes de base y 30 % para los mandos, con diez años de privación efectiva como mínimo para quien mandó. Las víctimas pueden oponerse si la pena resulta irrisoria. Cumplimiento en centros de arraigo, colonias agrícolas o cárceles productivas.

QUÉ SIGUE: PLAZOS Y DECISIONES QUE FIJA LA LEY

Cuatro años	Vigencia de la ley desde su publicación; la exposición de motivos pedía diez. No hay regla para los procesos que estén en curso cuando venza.	Art. 30
Hasta 3 meses por grupo	Fase administrativa del sometimiento colectivo, prorrogable una vez; después, la fase judicial. Mientras tanto, la Fuerza Pública y la Fiscalía siguen actuando.	Art. 3 · Gobierno y Fiscalía
3 meses desde la ley	La Fiscalía fija las condiciones de funcionamiento de su unidad especializada y la Defensoría las de la representación judicial de sometidos y víctimas, conforme a sus estudios de cargas. Si el estudio lo exige, Hacienda «deberá verificar la disponibilidad de recursos», sin plazo fijado.	Arts. 11 y 12 · Fiscalía y Defensoría; Hacienda, sin plazo
Reglamento	El Gobierno debe adecuar el Decreto 965 de 2020, que regula la ruta individual, a las nuevas condiciones, sin modificar beneficios ni competencias judiciales.	Gobierno Nacional
Cada año	Informe público al Congreso con seis indicadores mínimos por departamento y municipio; las líneas de base dependen de registros que hoy no son públicos.	Art. 25 · Ministerio de Justicia, con la Fiscalía

LO QUE ESTE INFORME NO DICE

- No modela efectos ni estima cuántas personas se acogerán al sometimiento, el costo de las funciones nuevas o la capacidad de reclusión que se requiera.
- No reproduce los conteos oficiales de integrantes de grupos armados ni de «acciones», que provienen de registros no publicados en datos abiertos.
- No atribuye a los grupos que la ley nombra una parte de los delitos registrados: los conteos de la Policía son de casos, no de autores.
- No afirma que las remisiones sin destino o las redundancias tengan un efecto jurídico determinado; las describe para que las autoridades y los intérpretes las resuelvan.
- No juzga la constitucionalidad de la ley. Fuentes, cortes y salvedades: página 19; informe completo, de 45 páginas, en www.qnomos.lat.

LOS HECHOS · DOCE HECHOS DEL INFORME

Doce hechos del informe

Cada hecho sale del texto de la ley, del expediente del trámite o de los datos públicos. Al pie de cada uno va la página del informe donde se sustenta.

La definición de a quién se aplica quedó más ancha que la que el Gobierno justificó.

La exposición de motivos ponía el rasgo esencial en cumplir funciones en economías criminales y en someter a la población. La plenaria de la Cámara retiró ese anclaje y dejó cinco afectaciones alternativas, dos de ellas pedidas de suprimir por la Defensoría del Pueblo por abiertas.

Art. 2 · Informe, cap. 3, p. 12

El trámite endureció el tratamiento penal en cada etapa.

La suspensión de la pena para los colaboradores financieros pasó de un año a seis; el mínimo de diez años para los mandos pasó de «pena impuesta» a privación efectiva; los condenados en firme por reclutar menores quedaron fuera.

Art. 16 · Informe, cap. 5, pp. 21 y 22

Tres remisiones del texto sancionado no tienen destino.

Un parágrafo remite a «el artículo 66H de esta Ley», que la ley no crea; otras dos remiten a «el numeral 2» de listas que ya no tienen numerales.

Arts. 15 y 17 · Informe, cap. 11, p. 37

La ley prorroga y, a la vez, reemplaza el mismo artículo.

El artículo 26 prorroga los parágrafos que mantienen suspendidas las órdenes de captura de los exintegrantes acreditados de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP); el artículo 6 reescribe por completo el artículo 8 que los contiene.

Arts. 6 y 26 · Informe, cap. 10, p. 36

Cuatro artículos «prorrogados» eran permanentes desde 2014.

Entre ellos la contribución del 5 % sobre los contratos de obra pública y el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonsecon). Frente a los 53 artículos prorrogados en 2022, la lista nueva tiene 101; solo el artículo 98 quedó fuera.

Art. 26; Ley 1738 de 2014 · Informe, cap. 10, pp. 35 y 36

Siguen vigentes los plazos que, según el Gobierno, hacen inaplicable parte del procedimiento.

La ley aplica el procedimiento de la Ley 1908 de 2018 sin derogar sus plazos de seis meses; el texto radicado los derogaba porque «hacen actualmente inaplicable una parte sustancial del procedimiento».

Arts. 24 y 27 · Informe, cap. 4, p. 20

Dieciséis entidades reciben funciones nuevas sin recursos identificados.

La ponencia no encontró impacto fiscal directo; la ley ordena a Hacienda «verificar la disponibilidad de recursos» para la Fiscalía y la Defensoría, y no consta concepto de Hacienda en el expediente.

Arts. 11 y 12 · Informe, cap. 9, pp. 31 a 33

El sistema carcelario tiene más personas que cupos: 100.915 para 81.644.

Hacinamiento de 23,6 %, que llega a 55,2 % en Antioquia y Chocó. La única colonia agrícola del INPEC tiene 698 personas para 1.058 cupos; los centros de arraigo y las cárceles productivas no aparecen en el registro.

INPEC, octubre de 2026 · Informe, cap. 6, pp. 25 y 26

Los homicidios bajan en 2026; la extorsión no.

Homicidios: 14.038 en 2025, 16,5 % más que en 2016, y 25 % menos entre enero y agosto de 2026 frente al mismo periodo de 2025. Extorsión: de 4.902 casos en 2016 a 13.417 en 2025, y 3 % más entre enero y agosto de 2026.

Policía Nacional, Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo (SIEDCO) · Informe, pp. 5 y 13

Por las rutas individuales salieron 503 personas en 2025; el Gobierno cuenta 28.802 integrantes.

La Policía registró 426 sometimientos individuales y 77 desmovilizaciones del ELN en 2025. La cifra oficial de integrantes creció 90 % desde 2022 y no incluye a las estructuras de crimen organizado.

Policía Nacional; exposición de motivos · Informe, cap. 3, pp. 12 y 16

La justicia ordinaria ya carga con 67.287 procesos activos por extorsión.

También 25.507 por concierto para delinquir, 75.767 por fabricación, tráfico o porte de armas de fuego y 13.615 por desaparición forzada, por hechos de 2016 a 2026. El tratamiento se aplica en ese mismo sistema, mediante preacuerdos.

Fiscalía, 30 de septiembre de 2026 · Informe, cap. 5, p. 24

La reparación de las víctimas del crimen organizado queda en un programa que la ley no define.

La ley ordena crear un programa administrativo sin definir universo, costo, fuente ni responsable. El Registro Único de Víctimas, del conflicto armado, tiene 9,92 millones de personas por desplazamiento y 220.054 por desaparición forzada.

Art. 20; Unidad para las Víctimas · Informe, cap. 7, pp. 27 y 28

LO QUE SE DIJO Y LO QUE QUEDÓ

Ocho puntos en los que la ley sancionada se separa de lo que el Gobierno propuso o justificó

Son diferencias documentales, con la fuente de cada una. Resolverlas corresponde a las autoridades y a los intérpretes.

TEMA	LO QUE EL GOBIERNO PROPUSO O JUSTIFICÓ	LO QUE DICE LA LEY SANCIONADA
Destinatarios	Grupos que cumplan «funciones relevantes en un sistema de economías ilícitas»; la exposición de motivos llama a esa función el «elemento estructural» de la categoría	Cinco afectaciones alternativas, sin exigir funciones en economías ilícitas; el terrorismo, según los artículos 144 y 343 del Código Penal
Vigencia	Diez años, necesarios según la exposición de motivos para una política de Estado	Cuatro años desde la publicación, sin regla para los procesos que estén en curso cuando venza
Plazos de la Ley 1908 de 2018	El texto radicado derogaba los plazos de seis meses porque «hacen actualmente inaplicable una parte sustancial del procedimiento»	No se derogan; la ley aplica los artículos 43 a 53 de la Ley 1908 con esos plazos vigentes
Interlocutor del grupo	Un abogado designado, ajeno al grupo	Eliminado; interlocución directa con integrantes designados o con mandato
Lista de integrantes	Recibida «de buena fe» por el Ministerio de Justicia	Sin efecto hasta la resolución motivada de aceptación individual, previa verificación de cada persona
Colaboradores financieros	Suspensión de la pena tras un año de ejecución	Tras seis años, con entrega de los bienes, incluidos los que estén en cabeza de terceros
Impacto fiscal	Texto radicado: la unidad de la Fiscalía «no implicará la creación de cargos nuevos». Ponencia: «No se identifica … un impacto fiscal negativo directo para la Nación»	Funciones nuevas en dieciséis entidades; Hacienda «deberá verificar la disponibilidad de recursos» para la Fiscalía y la Defensoría; sin concepto de Hacienda en el expediente
Contratación reservada	Habilitar al Fonsecon para contratar bienes y servicios con reserva, sin publicar los documentos	Eliminada por el Senado, con la concurrencia de la Cámara

FRASES PARA CITAR, TOMADAS DEL INFORME

> *«La ley sustituye el marco de la "paz total" por una oferta unilateral del Estado: condiciones fijadas en la ley, sin negociación política, sin reconocimiento de estatus, sin suspensión de órdenes de captura ni de extradición…»*
>
> Informe, resumen ejecutivo, p. 4

> *«Frente a los 28.802 integrantes que cita la exposición de motivos, las dos rutas sumaron 503 personas en 2025.»*
>
> Informe, capítulo 3, p. 16

> *«La ley los prorroga y, a la vez, sustituye el artículo que los contiene.»*
>
> Informe, capítulo 10, p. 36, sobre los parágrafos del artículo 8

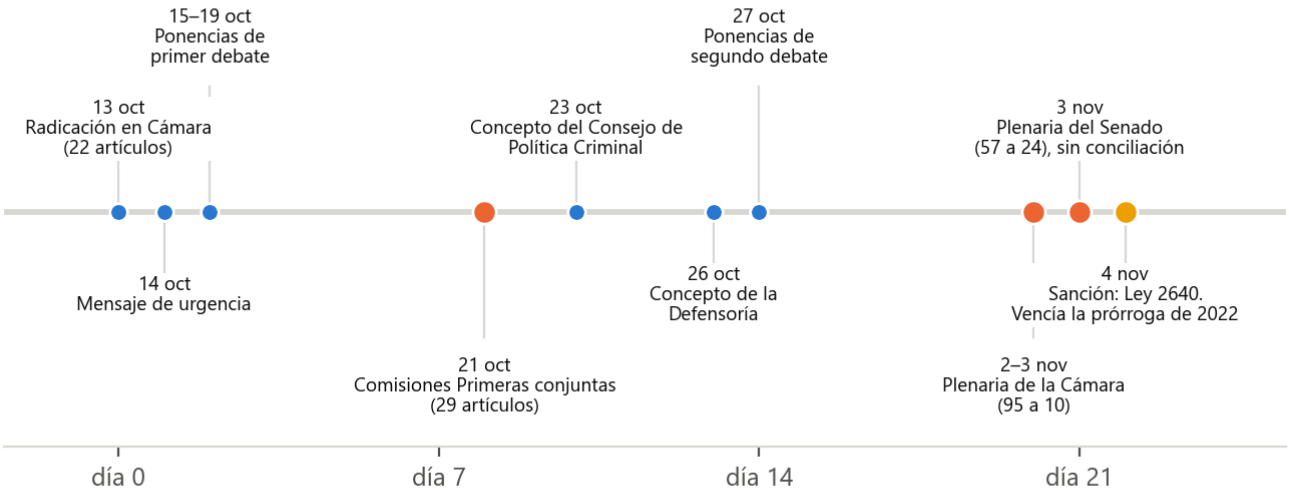
> *«La ley hace de los derechos de las víctimas una condición del sometimiento, no un efecto.»*
>
> Informe, capítulo 7, p. 27

EL ANÁLISIS EN BREVE · 1 DE 10

Veintidós días: así cambió el proyecto en el Congreso

Veintidós días entre la radicación y la sanción

Hitos del Proyecto de Ley 433 de 2026 Cámara – 296 de 2026 Senado, 13 de octubre a 4 de noviembre de 2026



Fuente: ficha del proyecto (Cámara de Representantes), Gacetas del Congreso 1516, 1554, 1568, 1587, 1588, 1678 y 1716 de 2026, conceptos del Consejo Superior de Política Criminal y de la Defensoría, Ley 2640 de 2026. Elaboración de QNOMOS.

El proyecto entró a la Cámara el 13 de octubre con 22 artículos. Al día siguiente el Presidente envió mensaje de urgencia: el 4 de noviembre vencía la prórroga de 2022. Las Comisiones Primeras de Senado y Cámara sesionaron juntas y aprobaron 29 artículos el 21 de octubre.

Las plenarias de la Cámara (2 y 3 de noviembre) y del Senado (3 de noviembre) aprobaron un texto idéntico, sin conciliación. La ley quedó con 30 artículos; siete de cada diez modifican o adicionan la Ley 418.

En el camino el Congreso eliminó la figura del interlocutor designado, cambió «intervención» por «transformación» territorial, impuso la verificación individual de las listas, incorporó un catálogo de derechos de las víctimas y redujo la vigencia de diez a cuatro años.

El Consejo Superior de Política Criminal dio concepto favorable con observaciones. La Defensoría del Pueblo acompañó el propósito con siete «ajustes mayores»: ninguno quedó en los términos propuestos y dos se recogieron en parte.

95 a 10

fue la votación en la Cámara; 57 a favor y 24 en contra en el Senado, según la nota de prensa de la Cámara y los medios. Las actas con votaciones nominales no estaban publicadas al cierre.

En el informe: capítulo 2, páginas 9 a 11, y Tabla 2.

EL ANÁLISIS EN BREVE · 2 DE 10

Las penas: qué se rebaja, a quién y con qué mínimos

ROL	REBAJA DE LA PENA	MÍNIMO	LIBERTAD CONDICIONAL	SUSPENSIÓN CONDICIONAL DE LA PENA
Integrante de base	50 %	El que resulte de la pena rebajada; el juez motiva el efecto conjunto de los beneficios	A 4/5 de la pena efectiva; a 2/5 con información que conduzca a desaparecidos y al esclarecimiento de la estructura y sus redes	Solo por concierto para delinquir, uniformes, equipos de comunicación o porte de armas, con aporte a la verdad y la memoria: tras 1 año de ejecución; desde la sentencia si se presenta en los primeros 180 días
Mando («control y liderazgo»)	30 %	10 años en privación efectiva, sin reducción por libertad condicional, suspensión, redención ni otro beneficio	Solo después del mínimo	No aplica
Rol determinante en reclutamiento de menores	La que corresponda a su rol	10 años en privación efectiva	Solo después del mínimo	No aplica
Grupo que recluta menores tras la vigencia	Tope de 10 % (mando) y 30 % (base)	Según rol	Según rol	Según rol
Condenado en firme por reclutamiento o uso de menores	Excluido del tratamiento y de los programas de tránsito	—	Régimen ordinario	—
Colaborador financiero (lavado, testaferrato, enriquecimiento ilícito)	Según su rol como integrante	Si tuvo mando en el componente financiero, se trata como integrante	Según rol	Tras 6 años de ejecución, con entrega total de bienes (incluidos los de terceros), inventario aprobado por la Fiscalía, colaboración sobre la red financiera y justicia restaurativa

Fuente: Ley 2640 de 2026, artículo 16 (nuevo artículo 66B de la Ley 418). El artículo 64 del Código Penal permite la libertad condicional ordinaria a 3/5 de la pena.

No es una jurisdicción especial ni una amnistía: la ley aplica preacuerdos entre la Fiscalía y el indiciado dentro del sistema penal ordinario, no reconoce carácter político y excluye a quienes recibieron beneficios de las Leyes 975 de 2005, 1424 de 2010 y 1820 de 2016, salvo por hechos posteriores a su desmovilización. Si el grupo recluta menores después de la vigencia, el tope de rebaja baja a 10 % para los mandos y 30 % para los demás.

La redención de pena quedó en una sola tarifa, un día por cada día en programas restaurativos, erradicación o desminado. Las víctimas pueden oponerse al acuerdo cuando la pena resultante «resulte irrisoria, manifiestamente desproporcionada frente a la gravedad del daño causado y, por tanto, revictimizante».

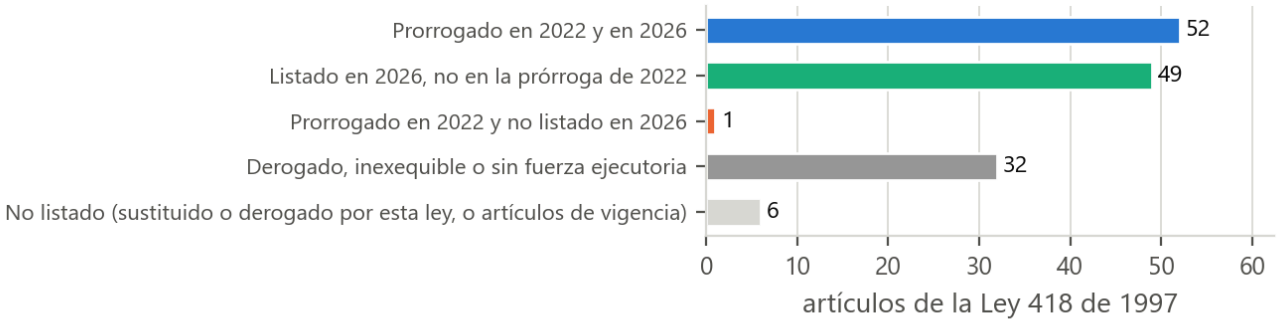
En el informe: capítulo 5, páginas 21 a 23, y Tabla 6.

EL ANÁLISIS EN BREVE · 3 DE 10

Lo que se prorroga, lo que se deroga y lo que queda sin regla

Qué prorrogó la Ley 2640 frente a la prórroga de 2022

Artículos de la Ley 418 de 1997 según su situación en las listas de los artículos 19 (Ley 2272) y 26 (Ley 2640)



Fuente: Ley 418 de 1997 (texto consolidado de la Secretaría del Senado, con notas de vigencia), Ley 2272 de 2022 (art. 19) y Ley 2640 de 2026 (art. 26). Los parágrafos transitorios 3A y 3B del art. 8, también listados en 2026, no se cuentan como artículos. Clasificación de QNOMOS.

La Ley 2272 de 2022 prorrogó 53 artículos de la Ley 418; la lista nueva tiene 101 numerados más dos parágrafos transitorios. 52 artículos están en ambas; uno, el artículo 98, sobre la entrega definitiva de bienes, quedó fuera y su vigencia no tiene regla expresa.

Cuatro de los artículos listados son permanentes desde la Ley 1738 de 2014: el orden público a cargo del Presidente, los fondos territoriales de seguridad, la contribución del 5 % sobre los contratos de obra pública y el Fonsecon. Su prórroga es redundante.

La lista nueva no revive ninguno de los 32 artículos que el texto consolidado del Senado da como derogados, inexequibles o sin fuerza ejecutoria.

Tensión interna: el artículo 26 prorroga los parágrafos 3A y 3B del artículo 8, que mantienen suspendidas las órdenes de captura de los exintegrantes de las FARC-EP acreditados, mientras el artículo 6 reemplaza por completo ese artículo 8. El texto radicado ordenaba publicar un texto depurado de la Ley 418; el sancionado no lo incluye.

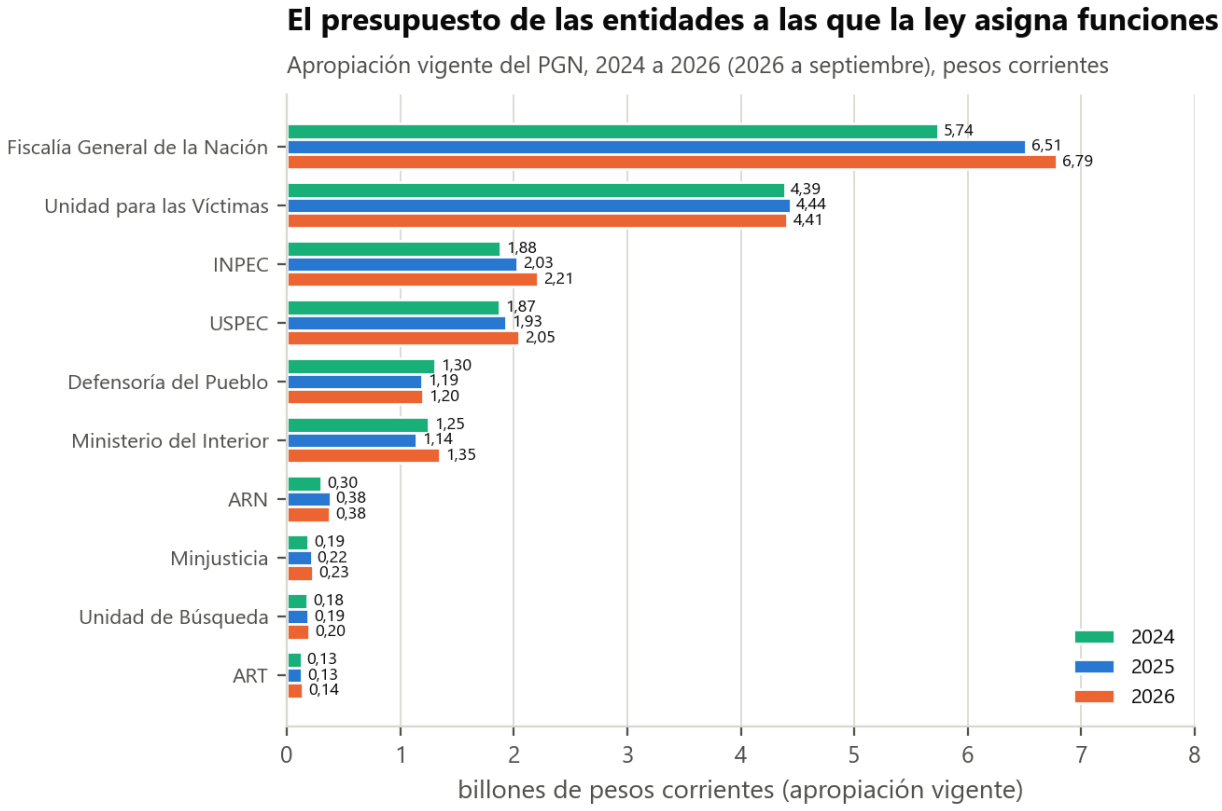
3

remisiones sin destino en el texto sancionado: al «artículo 66H», que la ley no crea, y dos veces a «el numeral 2» de listas que ya no tienen numerales.

En el informe: capítulos 10 y 11, páginas 35 a 38, Tablas 10 y 11, Gráfico 14.

EL ANÁLISIS EN BREVE · 4 DE 10

Dieciséis entidades con tareas nuevas y un costo que la ley no identifica



Fuente: Ministerio de Hacienda, ejecución presupuestal del PGN (datos abiertos 5phs-yqfw), vigencia actual, último mes disponible de cada año (septiembre de 2026). Cálculos de QNOMOS.

El Ministerio de Justicia coordina y verifica las listas; la Fiscalía crea una unidad especializada; la Defensoría del Pueblo defiende a los sometidos y representa a las víctimas en el mismo proceso; el INPEC administra los lugares de reclusión; la Agencia para la Reincorporación lidera los programas de tránsito a la legalidad.

La ponencia concluyó que no se identifica un impacto fiscal negativo directo. El texto radicado decía que la unidad de la Fiscalía no implicaría cargos nuevos; el Congreso cambió esa frase por un mandato a Hacienda de «verificar la disponibilidad de recursos», sin plazo; la Fiscalía y la Defensoría tienen tres meses para fijar, conforme a sus estudios de cargas, las condiciones de la unidad y de la representación judicial.

Las apropiaciones de 2026 en el Presupuesto General de la Nación (PGN), anteriores al recorte de octubre, son 6,79 billones de pesos para la Fiscalía, 1,20 para la Defensoría, 2,21 para el INPEC y 4,41 para la Unidad para las Víctimas, que había obligado 1,01 billones a septiembre.

En 2025 varias de estas entidades cerraron el año con menos presupuesto del que empezaron: el Ministerio del Interior, 19,0 % menos; el de Justicia, 7,9 %; el INPEC, 6,4 %; la Defensoría, 5,1 %.

627 mil millones

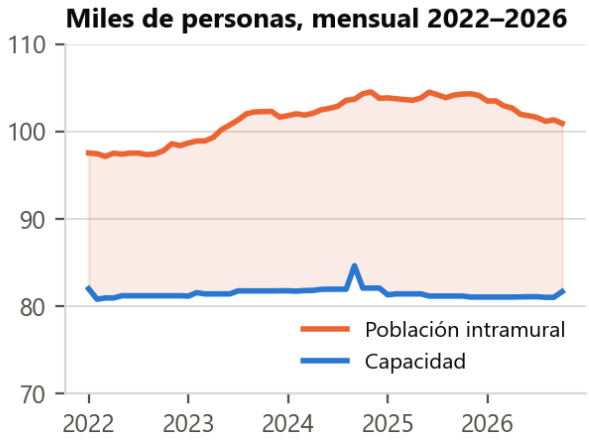
de pesos tenía apropiados el Fonsecon en 2026, de los que se habían obligado 72 mil a septiembre. El artículo que le daba contratación reservada fue eliminado.

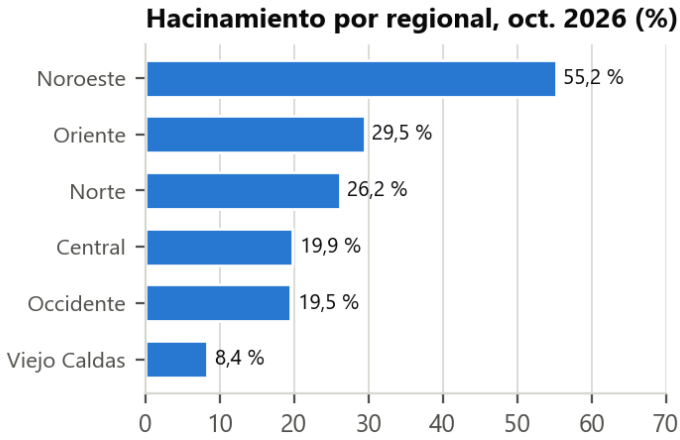
El gráfico muestra diez entidades: ocho de las dieciséis, más el Ministerio del Interior y la ART. USPEC: Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios. ARN: Agencia para la Reincorporación y la Normalización. ART: Agencia de Renovación del Territorio. En el informe: capítulo 9, pp. 31 a 34.

EL ANÁLISIS EN BREVE · 5 DE 10

El sistema carcelario tiene 23,6 % de hacinamiento; de los tres tipos de lugar que la ley privilegia, el INPEC registra una colonia agrícola

El sistema del INPEC: población, capacidad y hacinamiento





Fuente: INPEC, «Población intramural a cargo del INPEC por establecimiento», datos abiertos, enero de 2022 a octubre de 2026. Hacinamiento = (población − capacidad) / capacidad. Cálculos de QNOMOS.

En octubre de 2026 los 124 establecimientos del INPEC tenían 81.644 cupos y 100.915 personas: 23,6 % de hacinamiento, 55,2 % en la regional Noroeste (Antioquia y Chocó). Noventa y tres establecimientos tienen más personas que cupos y 27 superan el 50 %.

La capacidad se ha mantenido alrededor de 81 mil cupos desde enero de 2022; la población llegó a 104.106 en diciembre de 2025.

La ley privilegia tres lugares: colonias agrícolas, centros de arraigo transitorio y cárceles productivas. El INPEC registra una sola colonia, en Acacías, con 1.058 cupos y 698 personas; los centros de arraigo no figuran en su base y, según la Defensoría, «existen formalmente, pero no en la práctica»; las cárceles productivas de la Ley 2446 de 2025 son una política que «no ha sido reglamentada ni implementada».

La única disposición que vincula un activo concreto a cupos nuevos ordena a la Sociedad de Activos Especiales priorizar los inmuebles rurales con extinción de dominio para ampliar las colonias agrícolas.

1

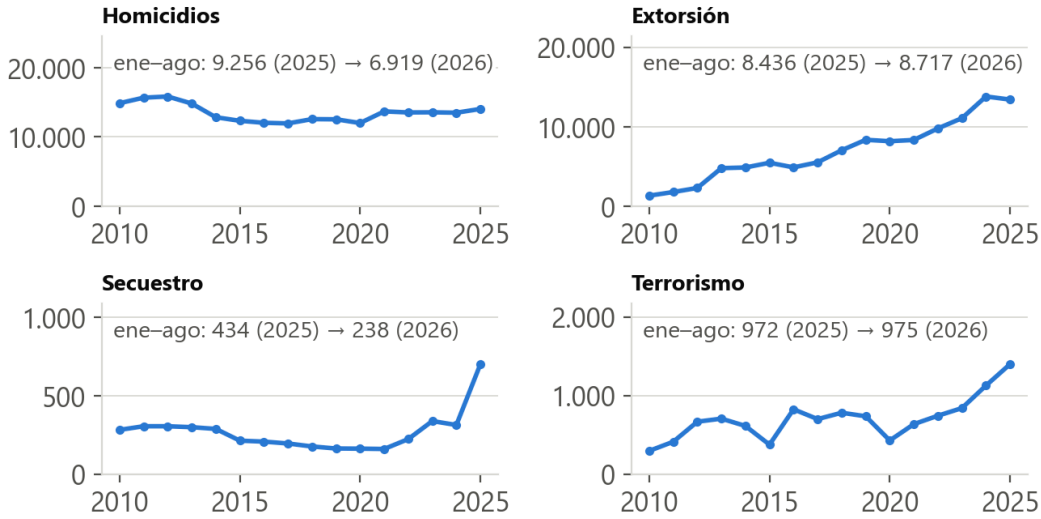
colonia agrícola figura en el directorio del INPEC, con 698 personas para 1.058 cupos.

En el informe: capítulo 6, páginas 25 y 26, Tabla 7, Gráfico 8.

EL ANÁLISIS EN BREVE · 6 DE 10

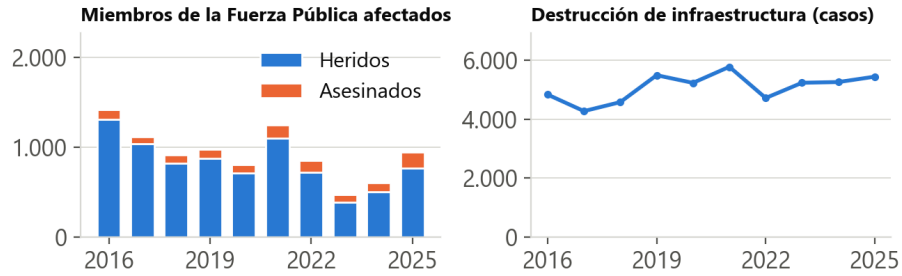
La violencia que la ley nombra: cuatro delitos, cuatro trayectorias

Los delitos que la ley nombra: tendencias distintas
Casos registrados por año, 2010–2025, y comparación de enero a agosto de 2025 y 2026



Fuente: Policía Nacional, SIEDCO, datos abiertos (datos.gov.co), corte de agosto de 2026. Conteo de casos registrados; 2026 cubre enero a agosto. Cálculos de QNOMOS.

Fuerza Pública afectada e infraestructura destruida, 2016–2025



Fuente: Policía Nacional, SIEDCO, datos abiertos (datos.gov.co), corte de agosto de 2026. Conteo de casos registrados; 2026 cubre enero a agosto. Cálculos de QNOMOS. La exposición de motivos cita conteos distintos del Ministerio de Defensa (acciones de grupos armados).

Los homicidios bajaron de 15.833 en 2012 a 11.957 en 2017 y subieron hasta 14.038 en 2025; entre enero y agosto de 2026 fueron 6.919, 25 % menos que en el mismo periodo de 2025.

La extorsión casi se triplicó entre 2016 y 2025, de 4.902 a 13.417 casos, y en los primeros ocho meses de 2026 subió 3 %. El secuestro pasó de 160 casos en 2021 a 701 en 2025 y cayó 45 % entre enero y agosto de 2026. El terrorismo pasó de 427 casos en 2020 a 1.398 en 2025 y se mantuvo en ese periodo de 2026.

Los miembros de la Fuerza Pública afectados fueron 943 en 2025, con 174 asesinados, la cifra más alta de la serie desde 2016. Las masacres fueron 90, con 315 víctimas.

Son conteos de casos, no de autores: los registros de la Policía no dicen qué parte de cada delito corresponde a los grupos que la ley nombra.

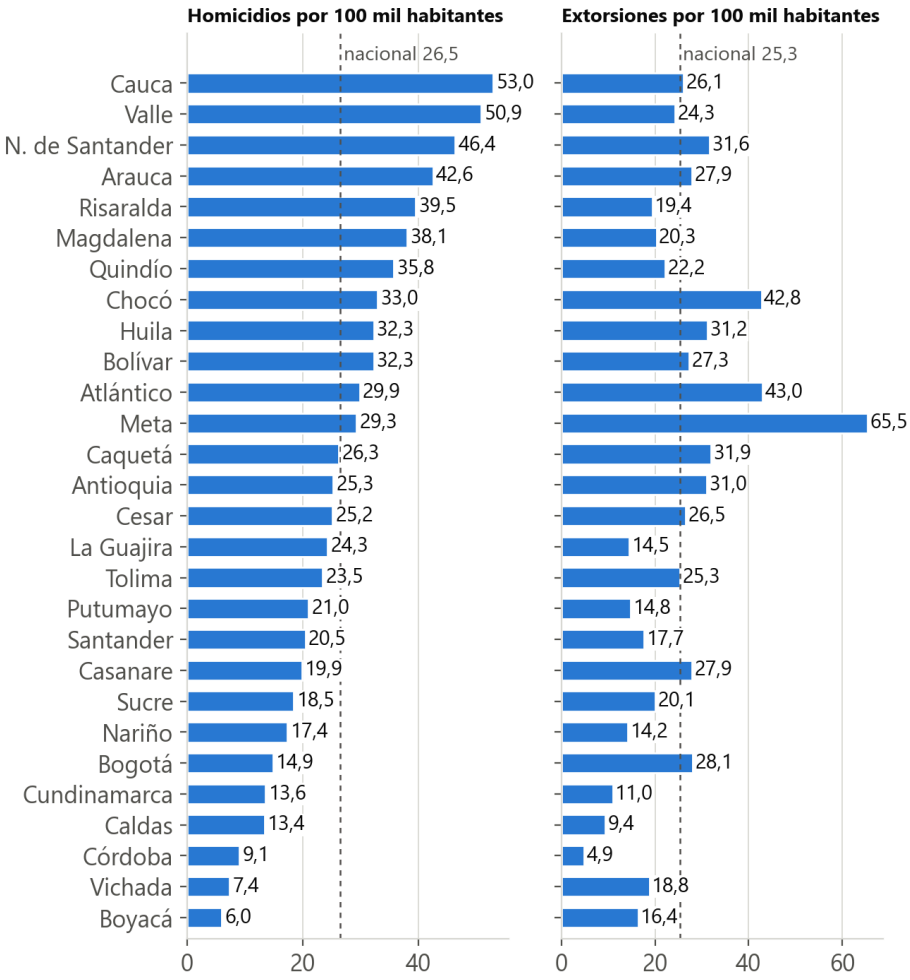
En el informe: capítulo 3, páginas 13 y 14, Gráficos 2 y 3.

EL ANÁLISIS EN BREVE · 7 DE 10

Dónde se concentran homicidios y extorsión; cinco departamentos suman el 60 % del terrorismo

Dónde se concentra la violencia que la ley enfrenta, 2025

Departamentos con más de 100 mil habitantes; tasas con las proyecciones de población del DANE para 2025



Fuente: Policía Nacional (SIEDCO, datos abiertos, corte de agosto de 2026) y DANE (proyecciones de población 2018–2042). Cálculos de QNOMOS.

La tasa nacional de homicidios de 2025 fue de 26,5 por cien mil habitantes. Entre los departamentos con más de 100 mil habitantes, Cauca (53,0), Valle del Cauca (50,9), Norte de Santander (46,4) y Arauca (42,6) la superan entre 1,6 y 2,0 veces; Boyacá (6,0), Córdoba (9,1) y Caldas (13,4) están muy por debajo.

La extorsión tiene otro mapa: entre esos mismos departamentos encabezan Meta (65,5 por cien mil), Atlántico (43,0), Chocó (42,8), Caquetá (31,9) y Norte de Santander (31,6), y Bogotá, con 2.228 casos, supera la tasa nacional. Guaviare, con menos de 100 mil habitantes y por eso fuera del gráfico, tiene las tasas más altas en ambos delitos (81,5 y 66,1).

Cauca registró 385 de los 1.398 actos terroristas de 2025. Con Valle del Cauca, Norte de Santander, Chocó y Nariño, los cinco departamentos que la exposición de motivos nombra como escenarios de expansión de los grupos, suman 839 casos: 60 % del total con 19 % de la población del país.

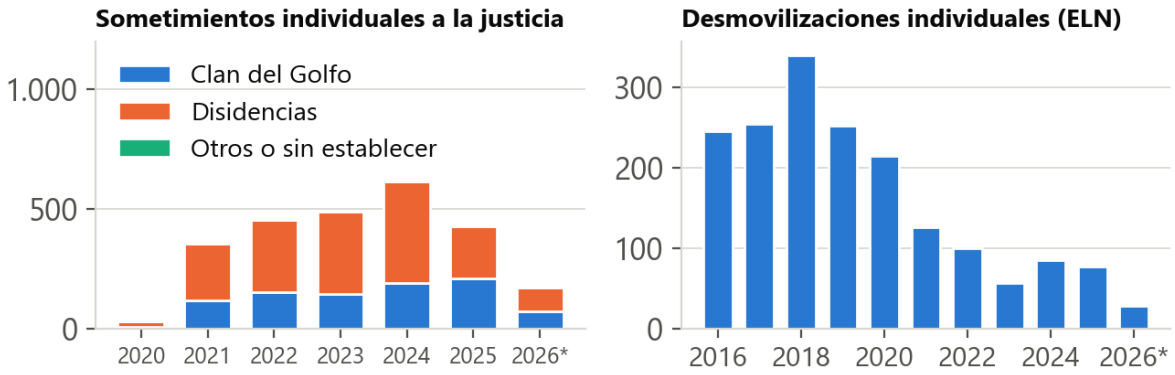
En 2025 hubo homicidios en 820 municipios, extorsiones en 806, secuestros en 142 y actos terroristas en 273.

DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística. En el informe: capítulo 3, página 15, Gráfico 4.

EL ANÁLISIS EN BREVE · 8 DE 10

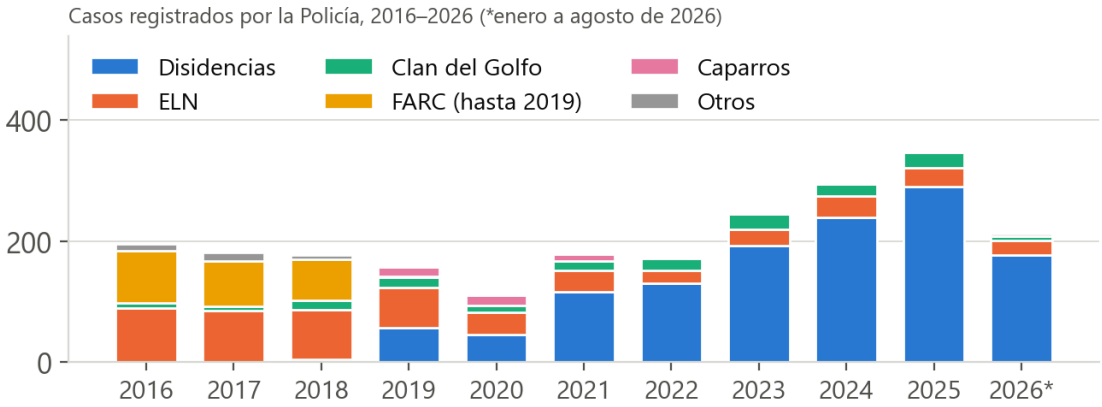
Las salidas individuales que ya existían: 503 personas en 2025 frente a 28.802 integrantes

Las rutas individuales ya existentes, 2016–2026



Fuente: Policía Nacional, conjuntos «Sometimiento individual a la justicia» (desde noviembre de 2020) y «Desmovilización individual» (solo registra ELN desde 2016), corte de agosto de 2026. *2026: enero a agosto. Cálculos de QNOMOS.

Menores desvinculados de grupos armados, por grupo de origen



Fuente: Policía Nacional, SIEDCO, conjunto «Desvinculación de menores de edad», corte de agosto de 2026. Cálculos de QNOMOS.

La exposición de motivos cita 28.802 integrantes de grupos armados organizados en julio de 2026, 90 % más que en diciembre de 2022, y no da cifra para las estructuras de crimen organizado a las que la ley también se dirige. QNOMOS no reproduce esos conteos, que provienen de registros de inteligencia y operacionales no publicados en datos abiertos.

Lo que sí se puede medir son las dos rutas que ya existían. Las desmovilizaciones individuales del ELN cayeron de 340 en 2018 a 77 en 2025.

Los sometimientos individuales a la justicia de la Ley 1908 de 2018 sumaron 2.555 entre noviembre de 2020 y agosto de 2026, 426 de ellos en 2025, repartidos casi por igual entre el Clan del Golfo (211) y las disidencias de las FARC (215).

Los menores desvinculados de grupos armados fueron 348 en 2025, el nivel más alto desde 2013; 291 venían de las disidencias. La entrega de los menores reclutados es condición de acceso al tratamiento, y reclutar después de la vigencia reduce las rebajas.

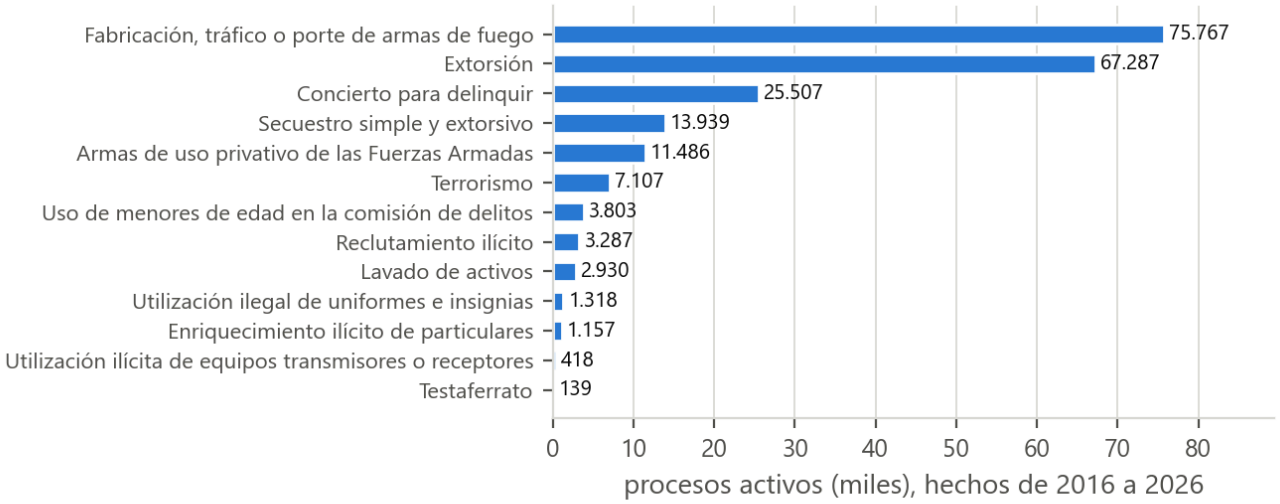
En el informe: capítulo 3, páginas 12, 16 y 17, Gráficos 5 y 6.

EL ANÁLISIS EN BREVE · 9 DE 10

La carga que ya tiene la justicia ordinaria

La carga que ya existe en la justicia ordinaria

Procesos activos de la Fiscalía por tipo penal nombrado en la ley, hechos ocurridos entre 2016 y 2026



Fuente: Fiscalía General de la Nación, conteo de procesos (datos abiertos, corte del 30 de septiembre de 2026). Procesos distintos con al menos un registro del tipo penal, según el rótulo del delito de la Fiscalía y su artículo del Código Penal (catálogo en el Anexo A); un proceso puede aparecer en varias barras. Cálculos de QNOMOS.

El tratamiento no crea una jurisdicción especial: se aplica con preacuerdos entre la Fiscalía y el indiciado, dentro del sistema penal ordinario. Según los datos abiertos de la Fiscalía, por hechos ocurridos entre 2016 y 2026 hay 25.507 procesos activos por concierto para delinquir, 75.767 por fabricación, tráfico o porte de armas de fuego, 11.486 por armas de uso privativo de las Fuerzas Armadas, 1.318 por uso ilegal de uniformes e insignias y 418 por uso ilícito de equipos de comunicación: los cinco delitos que habilitan la suspensión condicional temprana de la pena.

Por extorsión hay 67.287 procesos activos; por secuestro simple y extorsivo, 13.939; por terrorismo, 7.107; por reclutamiento ilícito, 3.287; por uso de menores, 3.803; por lavado de activos, 2.930; por desaparición forzada, 13.615. Cada rótulo de la Fiscalía cuenta en una sola categoría, la del delito por el que empieza.

92 %

de los 23,6 millones de registros de la base de la Fiscalía están en etapa de indagación.

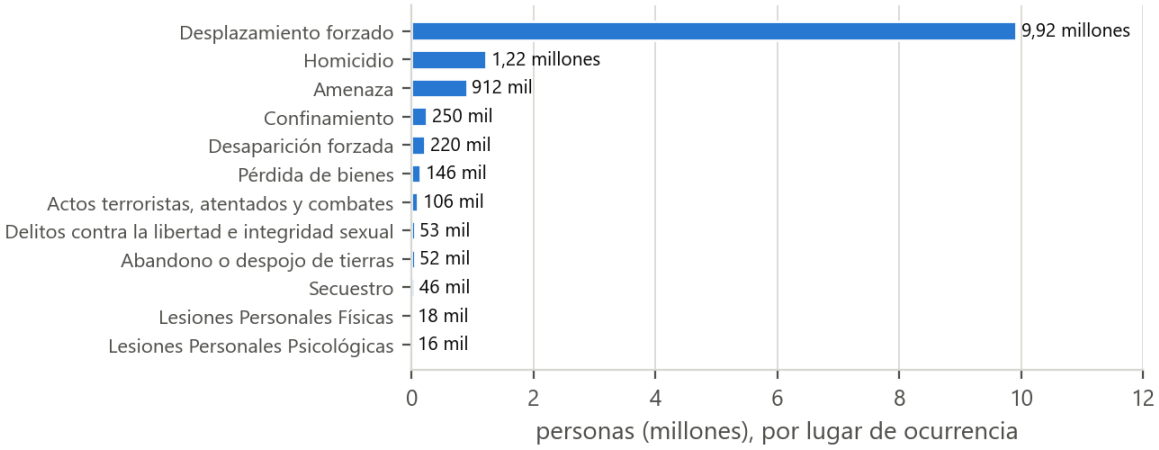
En el informe: capítulo 5, página 24, Gráfico 7; catálogo penal en el Anexo A.

EL ANÁLISIS EN BREVE · 10 DE 10

Las víctimas: condiciones, registros y una reparación por definir

Las víctimas ya registradas: la escala del programa de reparación

Registro Único de Víctimas, personas por hecho victimizante, corte del 31 de agosto de 2026



Fuente: Unidad para las Víctimas, «Cifras de víctimas por hechos», datos abiertos, corte del 31 de agosto de 2026. Una persona puede aparecer en varios hechos. Cálculos de QNOMOS.

La entrega inmediata de menores, secuestrados y víctimas de trata, y la información «inmediata, completa y veraz» sobre desaparecidos, son condiciones de acceso; su ocultamiento revoca el tratamiento. Quien aporte información que conduzca a desaparecidos accede a la libertad condicional desde las dos quintas partes de la pena.

El Registro Único de Víctimas tiene, con corte del 31 de agosto de 2026, 9,92 millones de personas por desplazamiento forzado, 1,22 millones por homicidio, 220.054 por desaparición forzada, 45.590 por secuestro y 11.760 por vinculación de niños, niñas y adolescentes a grupos armados.

Ese registro cubre el conflicto armado. Para las víctimas de las estructuras de crimen organizado, «el Gobierno Nacional creará un programa de reparación individual por vía administrativa», sin universo, costo, fuente ni responsable definidos. La Comisión de Financiamiento de la política de víctimas, creada por la Ley 2421 de 2024, «se instaló formalmente, pero no ha sido activada», según la Defensoría.

Medicina Legal, que cubre toda desaparición reportada y no solo las del conflicto, registra entre 2.380 y 3.732 personas por año, entre 2016 y 2025, que continúan desaparecidas: 32.972 en el decenio. Descontamina Colombia cuenta 12.390 víctimas de minas y artefactos explosivos entre 1990 y 2023; la ley exige las coordenadas de las áreas minadas como condición de acceso.

136.010

personas dadas por desaparecidas en el marco del conflicto antes del 1 de diciembre de 2016, según la Unidad de Búsqueda que cita la exposición de motivos.

En el informe: capítulo 7, páginas 27 a 29, Gráficos 9, 10 y 11.

LO QUE QUEDA POR ACLARAR

Dieciséis diferencias documentales y ocho grupos de preguntas; estas son las principales

Son observaciones documentales. Resolverlas corresponde a las autoridades y a los intérpretes; el informe las documenta una por una en sus Tablas 11 y 12.

EN EL ARTICULADO

- **Remisión al artículo 66H.** El parágrafo 3 del artículo 66A remite a un artículo que la ley no crea; los colaboradores están en el numeral 5 del artículo 66B.
- **Remisiones a «el numeral 2».** En los artículos 66A y 66C apuntan a numerales que desaparecieron con las modificaciones.
- **Parágrafos 3A y 3B del artículo 8.** El artículo 26 los prorroga; el artículo 6 reemplaza íntegramente el artículo que los contiene.
- **Artículo 98.** Prorrogado en 2022 y ausente de la lista de 2026; su vigencia tras el 4 de noviembre de 2026 queda sin regla expresa.
- **Plazos de la Ley 1908 de 2018.** La ley aplica sus artículos 43 a 53 sin derogar los plazos de seis meses que, según la exposición de motivos, «hacen actualmente inaplicable una parte sustancial del procedimiento».
- **Lista y privados de la libertad.** El artículo 9 admite en la lista a personas privadas de la libertad cuya pertenencia sea anterior a la captura; la condición 7 de acceso exige acreditar no estar privado de la libertad por delitos ligados a la continuidad de la estructura.
- **Epígrafe del artículo 66C.** Conserva la «colaboración eficaz» como causa de redención; el texto la eliminó.

FRENTE A LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Y LOS CONCEPTOS PREVIOS

- **Definición de los destinatarios.** La exposición presenta las funciones en economías ilícitas como «elemento estructural» de la categoría; la ley no las exige.
- **Vigencia.** La exposición argumentó que diez años eran necesarios para una política de Estado; el Congreso fijó cuatro, sin regla para los procesos en curso cuando venza.
- **Ubicación temporal.** El artículo 3 la conserva en la hoja de ruta previa al acta de sometimiento; la ley no fija momento, duración máxima ni criterios de elección, que la Defensoría pidió a la luz de la sentencia C-525 de 2023.
- **Impacto fiscal.** La ponencia: «No se identifica … un impacto fiscal negativo directo»; funciones nuevas en dieciséis entidades, sin concepto del Ministerio de Hacienda en el expediente.
- **Capacidad de reclusión.** Una colonia agrícola con 698 personas para 1.058 cupos; centros de arraigo sin registro en el INPEC; Ley 2446 de 2025 sin reglamentar según la Defensoría.
- **Reparación administrativa.** Programa sin universo, costo, fuente ni responsable; prioridad de las víctimas sobre los bienes del comiso sin mecanismo.
- **Conceptos previos.** Ninguno de los siete «ajustes mayores» de la Defensoría quedó en los términos propuestos; dos se recogieron en parte.

PARA APLICAR Y EVALUAR LA LEY

- **Universo.** La exposición cita 28.802 integrantes de grupos armados organizados y ninguna cifra para las estructuras de crimen organizado.
- **Seguimiento.** El informe anual al Congreso debe medir seis indicadores por departamento y municipio; las líneas de base dependen de registros administrativos del propio sometimiento que hoy no son públicos.
- **Dinero.** La Fiscalía y la Defensoría tienen tres meses para fijar las condiciones de su unidad y de la representación judicial conforme a sus estudios de cargas, y la verificación de recursos por Hacienda no tiene plazo; las apropiaciones de 2026 son anteriores al recorte de octubre y las de 2027 quedan como pregunta abierta.

PARA CITAR Y CÓMO SE HIZO

Datos para citar

DATO	CIFRA	FUENTE
Trámite en el Congreso	22 días: 13 de octubre a 4 de noviembre de 2026; 30 artículos (22 en el texto radicado, 29 en comisiones)	Expediente del Proyecto de Ley 433/2026 Cámara – 296/2026 Senado; Ley 2640
Votaciones en plenaria	Cámara: 95 a favor, 10 en contra; Senado: 57 a favor, 24 en contra	Nota de prensa de la Cámara y medios; sin actas publicadas
Vigencia	4 años desde la publicación (la exposición pedía 10)	Art. 30; exposición de motivos
Rebajas y mínimos de pena	50 % integrantes de base; 30 % mandos; mínimo de 10 años en privación efectiva para mandos y para quien tuvo rol determinante en el reclutamiento de menores; suspensión de la pena para colaboradores financieros tras 6 años de ejecución (1 año en el texto radicado)	Art. 16 (nuevo art. 66B)
Artículos de la Ley 418 prorrogados	101 en 2026; 53 en 2022; 4 ya permanentes; el 98 queda fuera	Art. 26; Ley 2272, art. 19; QNOMOS
Integrantes de grupos armados organizados	28.802 en julio de 2026; 90 % más que en diciembre de 2022	Exposición de motivos (Fundación Ideas para la Paz, FIP, con cifras del Ministerio de Defensa)
Sometimientos individuales a la justicia	2.555 entre noviembre de 2020 y agosto de 2026; 426 en 2025	Policía Nacional, SIEDCO
Homicidios	14.038 en todo 2025; 6.919 en enero–agosto de 2026, 25 % menos que en el mismo periodo de 2025	Policía Nacional, SIEDCO
Extorsión	13.417 casos en 2025 (4.902 en 2016)	Policía Nacional, SIEDCO
Terrorismo	1.398 casos en 2025; 60 % en cinco departamentos	Policía Nacional, SIEDCO; QNOMOS
Hacinamiento carcelario	23,6 % en octubre de 2026 (100.915 personas, 81.644 cupos); la única colonia agrícola, en Acacías, 698 personas para 1.058 cupos	INPEC
Procesos activos por extorsión	67.287 (hechos de 2016 a 2026)	Fiscalía, corte del 30 de septiembre de 2026
Víctimas registradas por desplazamiento forzado	9,92 millones	Unidad para las Víctimas, 31 de agosto de 2026
Personas que continúan desaparecidas, 2016–2025	32.972 (toda desaparición reportada, no solo las del conflicto)	Medicina Legal, corte de junio de 2026
Apropiación de 2026	Fiscalía 6,79 billones; INPEC 2,21; Defensoría 1,20	PGN a septiembre de 2026, antes del recorte de octubre
Diferencias documentales y precisiones pendientes documentadas	16	Informe, Tabla 11

Todas las cifras están en el informe, con su fuente y su corte.

MÉTODO

Cómo se hizo este resumen

Las cifras, citas y hallazgos de este resumen están en el informe «La Ley de Sometimiento a la Justicia» (Radiografía de Coyuntura, n.º 02, 45 páginas), que los sustenta con las fuentes a la vista. Se leyeron completos el texto sancionado de la Ley 2640 de 2026 (28 páginas, cotejadas con la Gaceta 1716 de 2026) y el expediente del Proyecto de Ley 433 de 2026 Cámara – 296 de 2026 Senado, con los conceptos del Consejo Superior de Política Criminal y de la Defensoría del Pueblo; la ley se contrastó con los textos consolidados de la Ley 418 de 1997 y de sus prórrogas. Las cifras provienen de datos abiertos, cada una con su fecha de corte.

FUENTES DE DATOS Y CORTES

- Policía Nacional, SIEDCO: agosto de 2026.
- Unidad para las Víctimas, Registro Único de Víctimas: 31 de agosto de 2026.
- Fiscalía General de la Nación, datos abiertos: 30 de septiembre de 2026.
- INPEC, población y capacidad: octubre de 2026.
- Medicina Legal, personas desaparecidas: junio de 2026.
- Descontamina Colombia, víctimas de minas: 1990–2023.
- Ejecución del Presupuesto General de la Nación: septiembre de 2026.

SALVEDADES

- Las votaciones del Congreso se toman de la nota de prensa de la Cámara y de medios, sin actas publicadas al cierre.
- Las cifras de 2026 son parciales y el presupuesto es anterior al recorte de octubre.
- La ley se cita por el texto sancionado, sin número del Diario Oficial.
- La Gaceta 1660 no estaba disponible; la ponencia para segundo debate en la Cámara se tomó del archivo de la ficha del proyecto.

> *«La ley fija en su texto las condiciones del sometimiento y deja al reglamento, a la Fiscalía y a los jueces su aplicación. Nuestro análisis distingue lo que la ley dispone, lo que el Gobierno justificó y lo que muestran los registros públicos, e identifica lo que requiere precisión para que la ley pueda aplicarse y evaluarse.»*

QNOMOS S.A.S.

Sobre QNOMOS

QNOMOS S.A.S. es una firma colombiana de inteligencia de decisiones. Conecta información dispersa para revelar las relaciones que explican cómo funcionan las instituciones, los mercados y los territorios, y la convierte en evidencia verificable para decidir. Hace seguimiento a las finanzas públicas, analiza la contratación y los riesgos de contraparte, estudia normas y decisiones judiciales, modela escenarios económicos y territoriales, y desarrolla plataformas de datos y publicaciones para ciudadanos, empresas, medios e instituciones.

Radiografía de Coyuntura

La Radiografía de Coyuntura de QNOMOS ofrece análisis rápidos de decretos, proyectos de ley y hechos de coyuntura de orden nacional e internacional con consecuencias económicas, fiscales o institucionales para Colombia. Lee los documentos completos, contrasta sus cifras con información pública e identifica diferencias documentales y precisiones pendientes, con rigor técnico y fidelidad a las fuentes. Se financia con recursos propios de la empresa.

Datos y documentación

Las fuentes, el método y los controles de trazabilidad se identifican en los anexos del informe. Las consultas sobre las tablas, los cálculos y la documentación de soporte pueden dirigirse a contacto@qnomos.lat.

CONTACTO INSTITUCIONAL Y MEDIOS

Edwin Pacheco
Gerente General
edwin.pacheco@qnomos.lat
+57 321 397 8330

Edgar Laiton
Gerente de Comunicaciones
edgar.laiton@qnomos.lat

QNOMOS S.A.S.
contacto@qnomos.lat
Bogotá D.C., Colombia

www.qnomos.lat

Fotografía de portada: Palacio de Justicia de Colombia, Bogotá. Bernard Gagnon, Wikimedia Commons, licencia CC BY-SA 4.0. Recorte y duotono: QNOMOS; adaptación bajo la misma licencia. commons.wikimedia.org/wiki/File:Palacio_de_Justicia_de_Colombia,_Bogotá.jpg

Q·NOMOS
INTELIGENCIA DE DECISIONES

N.º 02 · 8 DE NOVIEMBRE DE 2026 · RESUMEN DEL INFORME

Radiografía de Coyuntura

Radiografía de Coyuntura es la serie de análisis rápido de QNOMOS. Examina, en los días siguientes a su aparición, decretos, proyectos de ley y hechos de coyuntura de orden nacional e internacional con consecuencias económicas, fiscales o institucionales para Colombia.

QNOMOS S.A.S.
contacto@qnomos.lat

Comunicaciones
Edgar Laiton
edgar.laiton@qnomos.lat

www.qnomos.lat