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.



INFORME TÉCNICO

8 DE NOVIEMBRE DE 2026

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

www.qnomos.lat

RADIOGRAFÍA DE COYUNTURA · N.º 02

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

EDICIÓN Y ELABORACIÓN

QNOMOS S.A.S.
NIT 902.093.781-4 · Bogotá, Colombia

GERENCIA GENERAL

Edwin Fernando Pacheco Rodríguez
edwin.pacheco@qnomos.lat

COMUNICACIONES

Edgar Laiton · edgar.laiton@qnomos.lat

PUBLICACIÓN

8 de noviembre de 2026

INFORMACIÓN UTILIZADA

Ley 2640 de 2026 (texto sancionado) y expediente del Proyecto de Ley 433 de 2026 Cámara – 296 de 2026 Senado. Policía (SIEDCO) y Unidad para las Víctimas a agosto; Fiscalía y PGN a septiembre; INPEC a octubre de 2026.
Fuentes documentales consultadas hasta el 8 de noviembre de 2026.

Cita sugerida del informe

QNOMOS S.A.S. (2026). 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. Radiografía de Coyuntura, n.º 02. Bogotá, Colombia.

© 2026 QNOMOS S.A.S.
Contacto institucional: contacto@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

Contenido

Radiografía de Coyuntura · N.º 02

Resumen ejecutivo 4
1. De la paz total al sometimiento: qué cambia la ley 7
2. El trámite: veintidós días y lo que cambió en el camino 9
3. Los destinatarios: definición, cifras oficiales y datos de la Policía 12
4. El proceso de sometimiento paso a paso 18
5. El tratamiento penal: beneficios, mínimos y controles 21
6. Reclusión y capacidad penitenciaria 25
7. Las víctimas y la reparación 27
8. Lo territorial y lo social: transformación e inserción 30
9. Las entidades y el dinero 31
10. Mapa de vigencias: qué se prorrogó, qué se derogó, qué venció 35
11. Diferencias documentales y precisiones pendientes 37
12. Preguntas abiertas 39
Anexo A. Nota metodológica y fuentes 40
Referencias 41

ACERCA DE LA SERIE

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. Cada número explica qué dice el documento o qué ocurrió, cómo se relacionan sus piezas y qué muestran los datos disponibles, sin modelar escenarios propios.

La serie privilegia la oportunidad sin renunciar a la verificación: cada número se publica poco después del hecho, con las fuentes identificadas y las cifras contrastadas.

Resumen ejecutivo

El 4 de noviembre de 2026 el Presidente de la República sancionó la Ley 2640, «por medio de la cual se modifica, adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997, sus prórrogas y se establece la política estatal para garantizar el orden público, lograr una transformación territorial integral y se dictan otras disposiciones», conocida como Ley de Sometimiento a la Justicia. La ley tiene 30 artículos y 28 páginas. Fue radicada en la Cámara de Representantes el 13 de octubre por los ministros del Interior y de Justicia, tramitada con mensaje de urgencia en sesiones conjuntas de las Comisiones Primeras, aprobada por las plenarias de la Cámara y del Senado el 2 y el 3 de noviembre con un texto idéntico, sin conciliación, y sancionada el día en que vencía la prórroga de cuatro años que la Ley 2272 de 2022 había dado a la Ley 418. Este informe describe lo que la ley dispone, cómo cambió durante el trámite, cómo se relaciona con las normas que toca y qué muestran los datos públicos sobre la violencia, las víctimas, las cárceles y el presupuesto de las entidades que deberán aplicarla. No modela efectos ni estima cuántas personas se acogerán.

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, con rebajas de pena a cambio de desarme, verdad, entrega de bienes, información sobre personas desaparecidas y colaboración para desmantelar las estructuras. Deroga los artículos de la Ley 2272 de 2022 que definían la paz total, el Gabinete de Paz y las Regiones de Paz, y reescribe el artículo 8 de la Ley 418, que desde 1997 ha sido la base legal de los diálogos con grupos armados.

Lo que encontramos

- **La definición de los destinatarios quedó más ancha que la que el Gobierno justificó.** La exposición de motivos sostiene que el rasgo que define a los «actores armados ilegales o terroristas» es cumplir «funciones en una o más economías criminales» y someter a la población. La plenaria de la Cámara retiró del artículo 2 la frase «cumpla funciones relevantes en un sistema de economías ilícitas y, por esa vía», y dejó cinco afectaciones alternativas, entre ellas «comprometer la seguridad ciudadana» y «alterar la convivencia pacífica», que la Defensoría del Pueblo había pedido suprimir por abiertas. El texto sancionado conserva esa redacción.
- **El trámite endureció el tratamiento penal en cada etapa.** La suspensión de la pena para los colaboradores financieros pasó de un año de ejecución en el texto radicado a tres en comisiones y a seis en el texto sancionado; el mínimo de diez años para los mandos pasó de «pena impuesta» a privación efectiva de la libertad, no reducible por libertad condicional, suspensión ni redención; se excluyó a los condenados en firme por reclutamiento o uso de menores; y se eliminó la redención de pena por colaboración eficaz.

- **Tres remisiones del texto sancionado no tienen destino.** El parágrafo 3 del artículo 66A remite a «los colaboradores de que trata el artículo 66H de esta Ley», y la ley no crea ningún artículo 66H; dos remisiones a «el numeral 2» apuntan a numerales que desaparecieron con las modificaciones. Además, el artículo 26 prorroga los parágrafos transitorios 3A y 3B del artículo 8 de la Ley 418, que mantienen suspendidas las órdenes de captura de los exintegrantes de las FARC-EP acreditados, mientras el artículo 6 de la misma ley reemplaza íntegramente ese artículo 8.

- **La ley «prorroga» cuatro artículos que ya eran permanentes.** La contribución del 5 % sobre los contratos de obra pública (artículo 120 de la Ley 418), los fondos territoriales de seguridad (119), el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (122) y la atribución presidencial de conservar el orden público (105) tienen vigencia permanente desde la Ley 1738 de 2014. Frente a la prórroga de 2022, que listó 53 artículos de la Ley 418, la nueva lista tiene 101 artículos numerados más los parágrafos transitorios 3A y 3B del artículo 8; solo uno de los 53, el artículo 98, sobre la entrega definitiva de bienes, no aparece en ella.

- **La violencia que la ley nombra tiene tendencias distintas.** Según los registros de la Policía Nacional, los homicidios fueron 14.038 en 2025, 16,5 % más que en 2016; la extorsión pasó de 4.902 a 13.417 casos en el mismo periodo; el secuestro, de 207 a 701; el terrorismo, de 824 a 1.398. Entre enero y agosto de 2026 los homicidios bajaron 25 % frente al mismo periodo de 2025, la extorsión subió 3 %, el secuestro bajó 45 % y el terrorismo se mantuvo. Cinco departamentos que la exposición nombra (Cauca, Valle del Cauca, Norte de Santander, Chocó y Nariño) concentraron 60 % de los actos terroristas de 2025 con 19 % de la población.

- **Las rutas individuales ya existentes son pequeñas frente a la cifra oficial de integrantes.** La Policía registró 2.555 sometimientos individuales a la justicia entre noviembre de 2020 y agosto de 2026, 426 de ellos en 2025, y 77 desmovilizaciones individuales del ELN en 2025. La exposición de motivos cita 28.802 integrantes de grupos armados organizados en julio de 2026, sin contar las estructuras de crimen organizado, para las que no aporta cifra.

- **Las cárceles ya tienen más personas que cupos.** En octubre de 2026 el INPEC tenía 100.915 personas en 124 establecimientos con 81.644 cupos: 23,6 % de hacinamiento, 55 % en la regional Noroeste y más de 50 % en 27 establecimientos. El establecimiento que el directorio del INPEC clasifica como colonia agrícola, en Acacías, tenía 698 personas para 1.058 cupos. Los centros de arraigo transitorio y las cárceles productivas de la Ley 2446 de 2025, que la ley prevé como lugares de cumplimiento, no aparecen en el registro de establecimientos.

- **Las entidades reciben funciones nuevas sin recursos identificados.** La ponencia afirma que no hay impacto fiscal directo; la ley ordena a Hacienda «verificar la disponibilidad de recursos» para la Fiscalía y la Defensoría en dos parágrafos, y no consta concepto del Ministerio de Hacienda en

el expediente. Las apropiaciones de 2026 son 6,79 billones para la Fiscalía, 1,20 para la Defensoría, 2,21 para el INPEC, 0,38 para la Agencia para la Reincorporación, 0,20 para la Unidad de Búsqueda y 4,41 para la Unidad para las Víctimas, antes del recorte de octubre de 2026.

Aspectos que requieren precisión

- **El procedimiento y sus plazos.** La ley aplica los artículos 43 a 53 de la Ley 1908 de 2018 sin derogar los plazos de seis meses que, según la propia exposición de motivos, «hacen actualmente inaplicable una parte sustancial del procedimiento». El texto radicado los derogaba; las ponencias de segundo debate retiraron la derogatoria.
- **La vigencia.** La exposición argumentó que diez años eran necesarios para una política de Estado; el Congreso fijó cuatro, contados desde la publicación, sin regla para los procesos que estén en curso cuando venza.
- **El lugar de judicialización y la ubicación temporal.** El artículo 3 mantiene la ubicación temporal de los integrantes en la hoja de ruta previa al acta de sometimiento; el artículo 8 exige acto motivado, delimitación y término, pero no fija duración máxima ni criterios de elección, que la Defensoría pidió a la luz de la sentencia C-525 de 2023.
- **La reparación y los bienes.** El programa administrativo para víctimas del crimen organizado no define universo, costo, fuente ni responsable; la prioridad sobre los bienes del comiso no tiene mecanismo; y la Comisión de Financiamiento de la política de víctimas, creada por la Ley 2421 de 2024, no ha sido activada según la Defensoría.

Las secciones siguientes desarrollan cada punto con las fuentes a la vista: el texto sancionado, el expediente del trámite, las leyes que la ley toca y las bases de datos públicas con sus cortes declarados. El capítulo 11 reúne las diferencias documentales y el capítulo 12 las preguntas que la ley deja abiertas.

1. De la paz total al sometimiento: qué cambia la ley

La Ley 418 de 1997 ha sido, durante casi tres décadas, el instrumento legal con el que el Estado colombiano ha conversado con grupos armados, ha otorgado beneficios a quienes dejan las armas y ha financiado medidas de seguridad. Se expidió con vigencia temporal y se ha prorrogado y modificado siete veces: Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014, 1941 de 2018 y 2272 de 2022. La última prórroga vencía el 4 de noviembre de 2026. La Ley 2640 la prorroga de nuevo, por cuatro años, y cambia su orientación: en palabras de la exposición de motivos, se trata de «transitar de una política de paz de gobierno a una auténtica política de Estado para la garantía del orden público».

EN POCAS PALABRAS

El Estado ya no negocia las condiciones con los grupos armados. Las fija la ley, las ofrece a todos por igual y las verifica. Quien se somete entrega las armas, los bienes, la información sobre desaparecidos y menores, y responde ante la justicia ordinaria con una rebaja de pena que depende de lo que aporte. Mientras tanto, la Fuerza Pública y la Fiscalía siguen actuando.

El cambio se expresa en cuatro decisiones del articulado. Primera, la política de orden público queda definida como responsabilidad del Estado bajo la dirección del Presidente, con dos instrumentos que se emplean «de manera articulada, complementaria y proporcionada»: la acción de la Fuerza Pública y de la justicia, y «el ofrecimiento unilateral de condiciones» de sometimiento (artículo 2). Segunda, los actos preparatorios del sometimiento «no suspenden, disminuyen ni sustituyen» las facultades de las autoridades ni la acción penal, «salvo las medidas temporales, expresas, motivadas, verificables y controladas» que se adopten conforme a la ley (artículos 2 y 6). Tercera, no se suspenden las órdenes de captura ni la extradición de quienes se sometan (artículo 8, nuevo artículo 8B de la Ley 418). Cuarta, la aplicación de la ley «no implica reconocimiento de carácter político» y no modifica las inhabilidades para ser elegido o contratar con el Estado (artículo 23, nuevo artículo 66G).

Lo que se deroga señala el cambio. El artículo 27 deroga los artículos 2, 5, 6 y 7 de la Ley 2272 de 2022: las definiciones de «seguridad humana» y «paz total»; la versión de 2022 del artículo 8 de la Ley 418, que habilitaba negociaciones con grupos armados organizados y acercamientos con «estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto», con zonas de ubicación temporal y suspensión de órdenes de captura; el Gabinete de Paz (artículo 8A) y las Regiones de Paz (artículo 8B). También deroga el artículo 14 de la Ley 418, que excluía de los beneficios jurídicos de la Ley 418 a los condenados por reclutamiento de menores, y lo reemplaza por una regla propia dentro del tratamiento penal (capítulo 5). La Tabla 1 resume la estructura de la ley: siete de cada diez de sus artículos modifican o adicionan la Ley 418.

Tabla 1. Mapa del articulado de la Ley 2640 de 2026

Bloque	Arts.	Qué dispone	Qué toca de la Ley 418
Objeto y definiciones	1–2	Política estatal de orden público; definición de actores armados ilegales o terroristas; proceso de sometimiento	—
Proceso de sometimiento	3	Dos fases para el proceso colectivo (administrativa de hasta 3 meses prorrogables una vez, y judicial); ruta individual por el Decreto 965 de 2020; niños, niñas y adolescentes como víctimas; verificación integral del desarme	—
Facultades y lugar	4–9	Facultades de los delegados del Presidente (contacto humanitario, actos preparatorios, apoyo al desarme); garantías de seguridad; lugar de judicialización por acto motivado; lista de integrantes verificada persona por persona	Título I, Cap. 1; arts. 8, 8A, 8B, 8B bis
Coordinación e instituciones	10–13	Minjusticia coordina; Fiscalía, jueces, Judicatura y Defensoría; unidad especializada de la Fiscalía; Transformación Territorial Integral y bienes de extinción de dominio	arts. 12A, 12B, 12C, 12D
Tratamiento penal diferenciado	14–20	Condiciones de acceso y permanencia; rebajas de 50 % y 30 %; mínimos de 10 años; subrogados; colaboradores financieros; redención; centros de reclusión; programas de tránsito a la legalidad; reparación de víctimas	Título IIIA; arts. 66A a 66F
Víctimas	21–23	Catálogo de derechos procesales; víctimas de violencia sexual; inhabilidades y sin estatus político	art. 66G
Procedimiento y seguimiento	24–25	Remisión a los arts. 43 a 53 de la Ley 1908 de 2018; informe anual al Congreso con seis indicadores	—
Prórrogas, derogatorias, vigencia	26–30	Prórroga de 101 artículos de la Ley 418, de dos parágrafos transitorios de su art. 8 y de apartes de los arts. 8 y 9 de la Ley 1421 de 2010; derogatoria de cuatro artículos de la Ley 2272 y del art. 14; dirección presidencial; sin responsabilidad para quienes participen con autorización; cuatro años de vigencia	arts. 10, 12, 14 y la lista del art. 26

Fuente: Ley 2640 de 2026, texto sancionado. Elaboración de QNOMOS.

1.1 Lo que la ley no es

La ley no crea una jurisdicción especial ni un régimen transicional. La exposición de motivos lo dice de forma explícita: «la opción escogida es la de una justicia negociada dentro del sistema penal ordinario y no la creación de un régimen excepcional de justicia transicional». El instrumento son los preacuerdos entre Fiscalía e indiciado de los artículos 348 a 354 de la Ley 906 de 2004, que obligan al juez «salvo que ellos desconozcan o quebranten los derechos y garantías fundamentales de los indiciados o de las víctimas» (artículo 16, nuevo artículo 66B). Tampoco es una ley de amnistía ni de indulto: deja intacto el artículo 50 de la Ley 418 sobre indulto por delitos políticos y excluye del tratamiento a quienes hayan recibido beneficios de las Leyes 975 de 2005, 1424 de 2010 y 1820 de 2016, salvo por hechos posteriores a su desmovilización (artículo 9, nuevo artículo 8B bis).

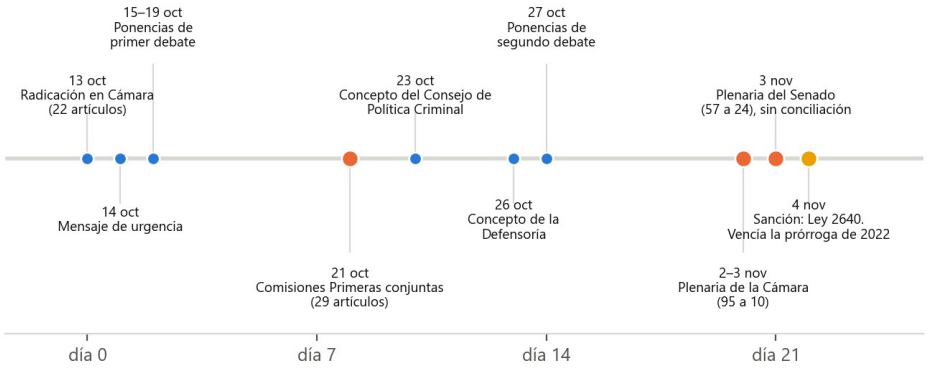
2. El trámite: veintidós días y lo que cambió en el camino

El proyecto se radicó el 13 de octubre de 2026 con 22 artículos. El 14 de octubre el Presidente envió mensaje de urgencia e insistencia, con lo que las Comisiones Primeras de Senado y Cámara deliberaron juntas y el proyecto tuvo prelación en el orden del día. El motivo declarado en el mensaje es la fecha: «el 04 de noviembre de 2026 vence el término de vigencia de las disposiciones de la Ley 418 de 1997 prorrogadas por el artículo 19 de la Ley 2272 de 2022». Entre la radicación y la sanción pasaron 22 días (Gráfico 1).

GRÁFICO 1

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.

Las comisiones conjuntas aprobaron el texto el 21 de octubre, con 29 artículos. Negaron las dos ponencias de archivo, eliminaron la figura del «interlocutor designado» (un abogado ajeno al grupo que lo representaría), cambiaron «intervención» por «transformación» territorial integral, sustituyeron la lista de integrantes recibida «de buena fe» por una verificación individual con plazo, incorporaron un catálogo de derechos de las víctimas y reglas para la violencia sexual, y redujeron la vigencia de diez a cuatro años. El Consejo Superior de Política Criminal emitió concepto favorable con observaciones en su sesión del 23 de octubre; la Defensoría del Pueblo, concepto favorable con siete «ajustes mayores» el 26 de octubre. Las ponencias para segundo debate se radicaron el 27 de octubre en las dos cámaras; la Cámara debatió el 2 y el 3 de noviembre y el Senado el 3. El Senado eliminó el artículo sobre contratación reservada con cargo al Fonsecon; la Cámara reabrió ese artículo y el de definiciones y aprobó el mismo texto, de modo que no hubo conciliación. La Tabla 2 recoge los cambios de fondo por etapa.

Tabla 2. Cómo cambió el texto en el trámite

Tema	Radicado (13 oct.)	Comisiones conjuntas (21 oct.)	Plenarias y texto sancionado (2–4 nov.)
Vigencia	10 años	4 años	4 años desde la publicación (art. 30)
Interlocutor del grupo	Abogado designado, ajeno al grupo	Eliminado	Interlocución directa con integrantes designados o con mandato (art. 6, par. 3)
Definición de actores	Anclada en «funciones relevantes en un sistema de economías ilícitas»	Igual	Sin el anclaje en economías ilícitas; terrorismo según arts. 144 y 343 del Código Penal (art. 2)
Lista de integrantes	Recibida «de buena fe» por Minjusticia	Verificación individual en 30 días hábiles; exclusiones	Igual, con resolución motivada por persona (art. 9)
Lugar de judicialización	Cuatro condiciones	Acto motivado con Fiscalía e INPEC; seis condiciones	Igual (art. 8)
Unidad de la Fiscalía	«No implicará la creación de cargos nuevos»	Hacienda verifica recursos si hay cargos	Igual; parágrafo paralelo para la Defensoría (arts. 11 y 12)
Colaboradores financieros	Suspensión de la pena tras 1 año	Tras 3 años, con inventario aprobado	Tras 6 años; bienes en cabeza de terceros; el mando financiero no cuenta como colaborador (art. 16)
Reclutamiento de menores	Deroga la exclusión absoluta (art. 14)	Tope de 10 % y 30 % si el grupo reclutó en los 12 meses previos; 10 años para reclutadores	Exclusión de condenados en firme (arts. 162 y 188D del Código Penal); tope si el grupo recluta tras la vigencia; 10 años en privación efectiva (art. 16)
Mínimo para mandos	«Pena impuesta» no inferior a 10 años	Igual; valoración conjunta solo para no mandos	Diez años «en privación efectiva de la libertad», no reducibles (art. 16, par. 3)
Redención de pena	Dos tarifas: 1 día por 2 de colaboración eficaz; 1 por 1 en programas restaurativos	Igual	Solo la tarifa 1 por 1; restauración ecológica reglada (art. 17)
Compulsa de copias contra terceros	—	Solo tras condena del declarante	No sujeta a condena del declarante (art. 15, par. 4)
Contratación reservada con el Fonsecon	Permitida para bienes y servicios con reserva	Solo bienes para la Fuerza Pública; no obras ni cofinanciados	Eliminada
Plazos de la Ley 1908 de 2018	Derogados	Derogados	No derogados (art. 27)
Artículos 10 y 12 de la Ley 418	—	—	Dirección presidencial; sin responsabilidad penal ni disciplinaria para quienes participen con autorización (arts. 28 y 29)

Fuente: texto radicado (Gaceta 1516 de 2026), texto aprobado en Comisiones Primeras conjuntas (acta 01 del 21 de octubre), ponencias para segundo debate, proposiciones aprobadas en la plenaria de la Cámara y Ley 2640 de 2026. Elaboración de QNOMOS.

2.1 Quién cambió qué

El expediente identifica a los autores de buena parte de los cambios. En comisiones, la senadora Isabel Zuleta propuso eliminar el interlocutor designado y renombrar la intervención territorial como transformación; la representante Carol Borda corrigió la numeración del artículo de facultades; los senadores Jonathan Pulido y Fabio Amín y la representante Eimy Suárez cambiaron «secuestrados»

por «reclutados» al referirse a los menores; el representante Guillermo León Blanco y el senador Óscar Sánchez aportaron proposiciones acogidas. En la plenaria de la Cámara, la proposición sustitutiva del artículo 2, firmada por un grupo amplio de representantes de varias bancadas, reescribió la definición de los destinatarios; la del artículo 16 llegó «avalada» por los ponentes y endureció el tratamiento de colaboradores y reclutadores; el parágrafo que ordena el estudio de cargas de la Defensoría lo firmaron los coordinadores ponentes Eimy Suárez y Daniel Briceño; la reapertura y supresión del artículo 25 la promovieron el representante Hernán Muriel y el representante Jaime Raúl Salamanca, quien, según la nota de prensa de la Cámara, presentó once proposiciones, de las cuales cuatro fueron acogidas y tres incorporadas parcialmente. Los dos artículos nuevos que modifican los artículos 10 y 12 de la Ley 418 se aprobaron en esa misma plenaria.

Las votaciones que recogen la nota de prensa de la Cámara y los medios son 95 votos a favor y 10 en contra en la Cámara, 57 a favor y 24 en contra en el Senado, y 78 contra 44 al negar una proposición de suspensión del debate. QNOMOS no obtuvo las actas de plenaria con las votaciones nominales; esas cifras se citan con esa salvedad.

2.2 Los conceptos previos

El Consejo Superior de Política Criminal valoró de forma favorable «la orientación general de la iniciativa», destacó el incremento de 90 % de los integrantes de grupos armados que cita la exposición de motivos, y consignó las observaciones de la Defensoría sobre las penas, la definición, la financiación de los lugares de reclusión y los recursos para las víctimas. En el acta, el ministro de Justicia respondió que «dado su avance no es posible incluir en este momento, de manera específica, lo relacionado con recursos o financiamiento».

La Defensoría del Pueblo, en su concepto del 26 de octubre, acompañó el propósito de la ley. Sus siete «ajustes mayores» pedían acotar la definición de actores (suprimir «seguridad ciudadana» y «convivencia pacífica»), definir mando, cabecilla, colaborador y delitos conexos, exigir un estudio de cargas y costos por entidad, no derogar por completo el artículo 14 sobre reclutamiento, reactivar la Comisión de Financiamiento de la política de víctimas, fortalecer el rol del Ministerio Público y proteger la labor humanitaria, y restablecer la vigencia de diez años. Ninguno de los siete quedó en los términos propuestos; dos se recogieron en parte: los estudios de cargas de la Defensoría y de la Fiscalía (artículos 11 y 12) y la exclusión de los condenados en firme por reclutamiento o uso de menores (artículo 16). El texto acogió al menos tres recomendaciones menores: la compulsa de copias contra terceros sin esperar la condena del declarante, el mínimo de diez años en privación efectiva y la unificación de la Transformación Territorial Integral en el artículo 12D.

3. Los destinatarios: definición, cifras oficiales y datos de la Policía

El artículo 2 define a los «actores armados ilegales o terroristas» como «toda organización, grupo o estructura que, con independencia de su tamaño, de su capacidad militar u operativa o de su grado de incidencia frente a la Fuerza Pública, cometa o tenga la capacidad de cometer actos terroristas, afectar gravemente el orden público, comprometer la seguridad ciudadana, alterar la convivencia pacífica o vulnerar los derechos de la población civil, en los términos establecidos en la Ley 1908 de 2018». La definición abarca tanto los grupos con mando responsable y control territorial del Protocolo II de los Convenios de Ginebra como las organizaciones criminales de la Convención de Palermo, y remite a los artículos 144 y 343 del Código Penal para el terrorismo. La Tabla 3 compara la versión radicada con la sancionada.

Tabla 3. La definición de los destinatarios, antes y después de la plenaria

	Texto radicado y aprobado en comisiones	Texto sancionado (art. 2)
Elemento estructural	«cumpla funciones relevantes en un sistema de economías ilícitas y, por esa vía, cometa o tenga la capacidad de cometer actos terroristas…»	«cometa o tenga la capacidad de cometer actos terroristas, afectar gravemente el orden público, comprometer la seguridad ciudadana, alterar la convivencia pacífica o vulnerar los derechos de la población civil»
Terrorismo	Sin definición propia	Según los artículos 144 y 343 del Código Penal
Categorías	Protocolo II y Convención de Palermo	Igual
Calificación	Consejo de Seguridad Nacional asesora al Presidente	Igual
Justificación en la exposición	«Los elementos estructurales de esta clasificación es el cumplimiento de funciones en una o más economías criminales y la violencia y sometimiento a la población civil» (p. 32 del texto radicado)	La proposición sustitutiva justifica solo la remisión a los artículos 144 y 343, que «evita ambigüedades interpretativas»

Fuente: texto radicado, texto aprobado en comisiones, proposición sustitutiva del artículo 2 aprobada el 3 de noviembre de 2026 y Ley 2640 de 2026. Elaboración de QNOMOS.

3.1 Las cifras que el Gobierno usó

La exposición de motivos apoya el diagnóstico en un estudio de la Fundación Ideas para la Paz de agosto de 2026, elaborado con cifras del Ministerio de Defensa: los grupos armados organizados pasaron de 15.120 integrantes en diciembre de 2022 a 28.802 en julio de 2026, un aumento de 90 %; el Clan del Golfo, 10.268 integrantes (152 % más); el ELN, 7.123; el Estado Mayor Central, 4.480 (109 %); la Coordinadora Nacional Ejército Bolivariano, 2.359 (108 %). Las ponencias precisan los puntos de partida: el Clan del Golfo pasó de 4.061 a 10.268 integrantes y el ELN de 5.851 a 7.123 (22 %). La ponencia para segundo debate añade, con conteos de la Fuerza Pública, que los ataques

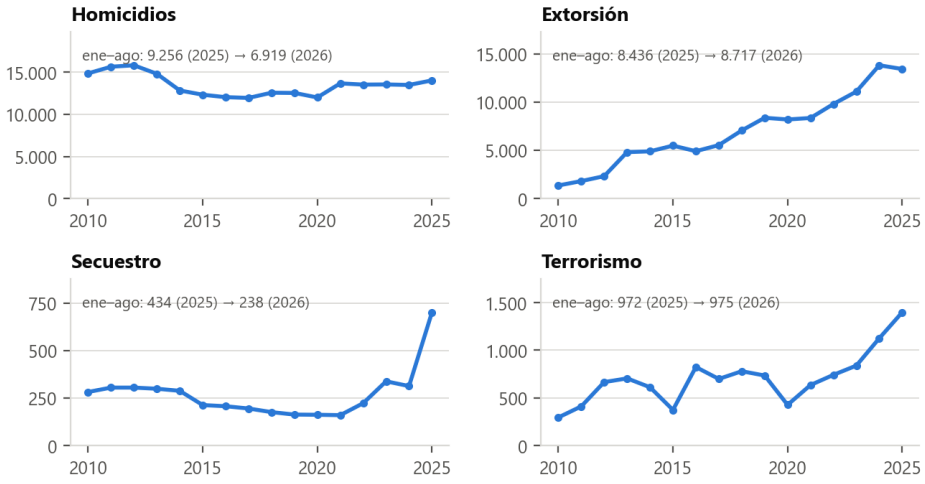
contra la Fuerza Pública pasaron de 107 en 2016 a 300 en 2025 y los ataques a infraestructura y bienes civiles, de 53 a 173; que 2025 registró 473 acciones frente a 160 en 2016; y que entre enero y mayo de 2026 hubo 107. Cita también un estudio de Mejía y otros (2026) según el cual, durante el cese al fuego de 2023, en los municipios con presencia de los grupos cobijados la extorsión creció 337 %, el reclutamiento forzado 168 % y las amenazas 70 %, mientras los combates del Estado cayeron 73 %. La exposición no aporta cifra de integrantes de 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 puede contrastarse es la violencia registrada por la Policía Nacional en el Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo (SIEDCO), publicado en datos abiertos con corte de agosto de 2026, y los registros de víctimas, desaparecidos y procesos judiciales de otras entidades. Son conteos de casos, no de autores; no distinguen qué parte de cada delito corresponde a los grupos que la ley nombra.

3.2 Lo que muestran los registros de la Policía

GRÁFICO 2

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



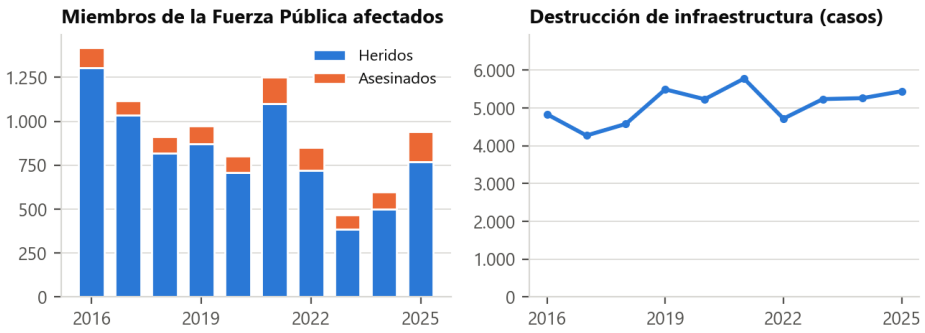
Fuente: Policía Nacional, SIEDCO, datos abiertos (datos.gov.co), corte de agosto de 2026. Conteo de casos registrados; 2026 cubre enero a agosto. Cálculos de QNOMOS.

El Gráfico 2 muestra cuatro delitos con trayectorias distintas. Los homicidios registrados bajaron de 15.833 en 2012 a un mínimo de 11.957 en 2017 y subieron después 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 triplicó sus registros entre 2016 y 2025, de 4.902 a 13.417 casos, con un máximo de 13.802 en 2024; en enero–agosto de 2026 subió 3 % frente a 2025. El secuestro, que venía en descenso hasta 160 casos en 2021, se multiplicó por más de cuatro hasta 701 en 2025, y en los primeros ocho meses

de 2026 cayó 45 %. El terrorismo pasó de 427 casos en 2020 a 1.398 en 2025, y en enero–agosto de 2026 se mantuvo en el nivel de 2025.

GRÁFICO 3

Fuerza Pública afectada e infraestructura destruida, 2016–2025

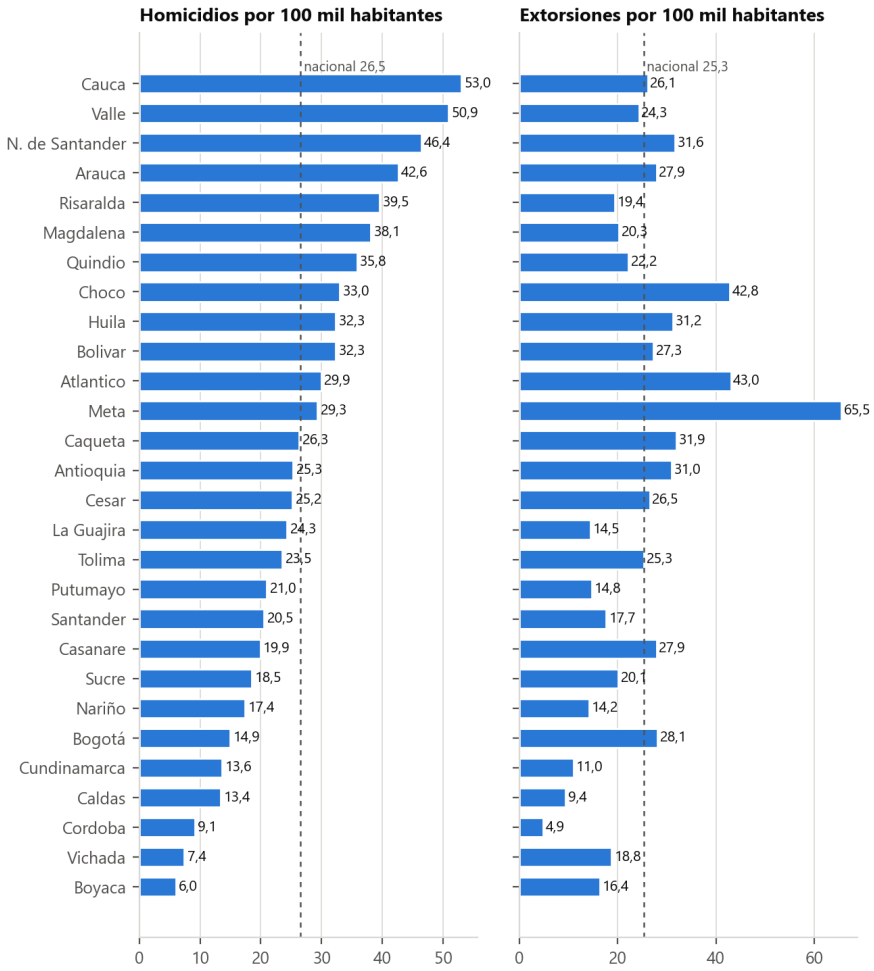


Fuente: Policía Nacional, SIEDCO, datos abiertos (datos.gov.co), corte de agosto de 2026. Conteo de casos registrados; 2026 cubre enero a agosto. Cálculos de QNOMOS. La exposición de motivos cita conteos distintos del Ministerio de Defensa (acciones de grupos armados).

Los registros de la Policía sobre miembros de la Fuerza Pública afectados (Gráfico 3) no coinciden con los conteos de «acciones» que cita la ponencia, porque miden cosas distintas: personas heridas o asesinadas, no ataques. Muestran una caída de 1.421 afectados en 2016 a 469 en 2023 y un repunte a 943 en 2025, con 174 asesinados, la cifra más alta de la serie desde 2016. La destrucción de infraestructura registra 5.444 casos en 2025, frente a 4.835 en 2016. Las masacres, que la Policía publica desde 2022, fueron 90 en 2025 con 315 víctimas, y 72 con 260 víctimas entre enero y agosto de 2026.

GRÁFICO 4

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



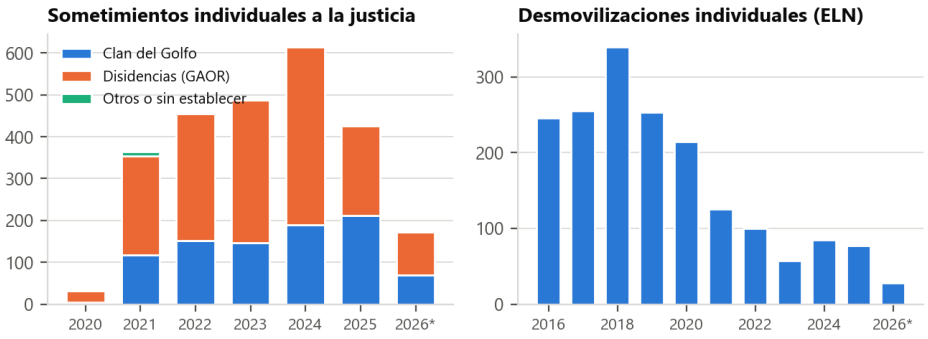
Fuente: Policía Nacional (SIEDCO, datos abiertos, corte de agosto de 2026) y DANE (proyecciones de población 2018–2042). Cálculos de QNOMOS.

La geografía es desigual (Gráfico 4). Con las proyecciones de población del DANE, 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 con amplitud (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: Meta (65,5 por cien mil), Atlántico (43,0), Chocó (42,8), Caquetá (31,9) y Norte de Santander (31,6) encabezan, 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). El terrorismo se concentra: Cauca registró 385 de los 1.398 casos de 2025 (27,5 %) y, 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, 839 casos, 60 % del total, con 19 % de la población del país. En secuestro, Cauca aportó 249 de los 701 casos. En 2025 hubo homicidios en 820 municipios, extorsiones en 806, secuestros en 142 y actos terroristas en 273.

3.3 Las rutas individuales que ya existen

GRÁFICO 5

Las rutas individuales ya existentes, 2016–2026



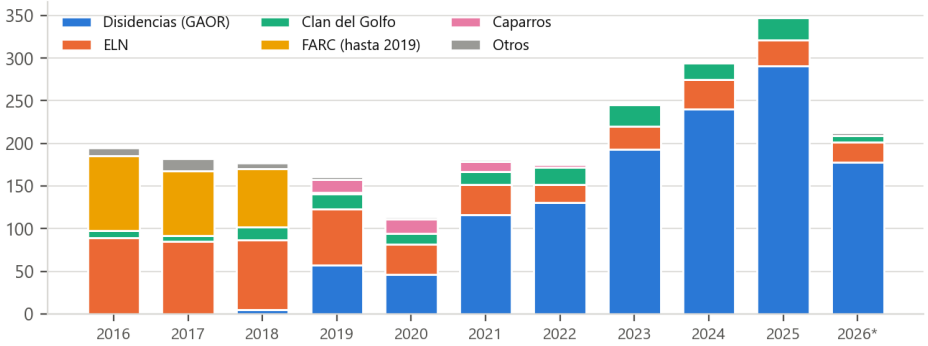
Fuente: Policía Nacional, SIEDCO, conjuntos «Sometimiento individual a la justicia» (desde noviembre de 2020) y «Desmovilización individual» (solo registra ELN desde 2016), corte de agosto de 2026. *2026: enero a agosto. Cálculos de QNOMOS.

Antes de esta ley existían dos rutas individuales para dejar un grupo armado: la desmovilización individual, para integrantes de grupos con los que el Estado reconoce un conflicto armado, y el sometimiento individual a la justicia de la Ley 1908 de 2018, para integrantes de grupos armados organizados y grupos delictivos organizados, reglamentado por el Decreto 965 de 2020. La Policía registra ambas (Gráfico 5). Las desmovilizaciones individuales del ELN cayeron de 340 en 2018 a 77 en 2025. Los sometimientos individuales a la justicia, que la Policía registra desde noviembre de 2020, sumaron 2.555 hasta agosto de 2026: 364 en 2021, 455 en 2022, 487 en 2023, 615 en 2024, 426 en 2025 y 174 en los primeros ocho meses de 2026. En 2025 se repartieron casi por igual entre el Clan del Golfo (211) y las disidencias de las FARC, que la Policía clasifica como GAOR (215). Frente a los 28.802 integrantes que cita la exposición de motivos, las dos rutas sumaron 503 personas en 2025.

GRÁFICO 6

Menores desvinculados de grupos armados, por grupo de origen

Casos registrados por la Policía, 2016–2026 (*enero a agosto de 2026)



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

La ley hace de la entrega de los menores reclutados una condición de acceso (artículo 15, condición 3) y de la reincidencia en el reclutamiento una causa de tope en las rebajas (artículo 16). Los registros

de la Policía sobre menores desvinculados de grupos armados (Gráfico 6) muestran 348 casos en 2025, el nivel más alto desde 2013, y un cambio de composición: hasta 2018 los desvinculados venían sobre todo del ELN y de las FARC; desde 2021, de las disidencias (GAOR), que aportaron 291 de los 348 casos de 2025. Entre enero y agosto de 2026 se registraron 212. La Unidad para las Víctimas tiene registradas 11.760 personas por vinculación de niños, niñas y adolescentes a actividades relacionadas con grupos armados (capítulo 7).

4. El proceso de sometimiento paso a paso

La ley distingue el sometimiento colectivo, que sigue dos fases, del individual, que se tramita por la ruta ya existente del Decreto 965 de 2020 ajustada a las nuevas condiciones. En el colectivo, la fase administrativa está a cargo del Gobierno a través de «delegados autorizados expresamente por el Presidente» y coordinada por el Ministerio de Justicia; la fase judicial, a cargo de la Fiscalía y los jueces. El artículo 3 fija el contenido mínimo de la solicitud: «la identificación de la estructura, el mando y el área de influencia territorial del grupo, el número de sus integrantes, el armamento y la información sobre redes de apoyo, financiadores, colaboradores, bienes, economías ilícitas en las que participa y personas desaparecidas, secuestradas y el número de identificación de los menores de edad reclutados».

Tabla 4. Las dos fases del sometimiento colectivo y sus plazos

Paso	Quién	Qué ocurre	Plazo o regla
Contacto y acercamiento	Delegados del Presidente	Contactos humanitarios (liberaciones, niñez, desaparecidos, misiones médicas) y actos para que el grupo manifieste su voluntad	Sin plazo; no suspenden la acción penal ni la de la Fuerza Pública (art. 6)
Manifestación de voluntad	El grupo, por escrito, ante el Gobierno	Solicitud con el contenido mínimo del artículo 3	Activa la fase administrativa
Lista de integrantes	El mando del grupo certifica; Minjusticia verifica	Cada persona se acepta por resolución motivada con «por lo menos un elemento adicional» de pertenencia anterior a la vigencia; menores al ICBF; excluidos los beneficiarios de las Leyes 975, 1424 y 1820	30 días hábiles, prorrogables una vez; Procuraduría vigila (art. 9)
Hoja de ruta y verificación	Gobierno con el grupo; Fiscalía y Defensa aportan información	Desarme con cadena de custodia, entrega de bienes, menores y secuestrados, coordenadas de minas, ubicación temporal «cuando resulte necesario»	Fase administrativa de máximo 3 meses, prorrogables una vez (art. 3, par. 1)
Acta de sometimiento	Gobierno y grupo	Consta lo cumplido y lo pendiente; se remite con informe de verificación al juez; la lista se cierra	Inicia la fase judicial
Lugar de judicialización	Presidente, con Fiscalía e INPEC, por acto motivado	Delimitado, temporal, con procedimiento de ingreso y seguimiento; sin despeje ni suspensión de capturas; carácter «logístico y de seguridad»	Comunicado a Procuraduría y Defensoría (art. 8)
Judicialización	Fiscalía (unidad especializada) y jueces	Preacuerdos del art. 351 de la Ley 906; valoración de aportes; responsabilidad individual; sentencia sujeta a condiciones	Procedimiento de los arts. 43 a 53 de la Ley 1908 de 2018 (art. 24)
Ejecución y seguimiento	INPEC, jueces de ejecución, ARN	Reclusión en centros de arraigo, colonias o cárceles productivas; redención; programas de tránsito a la legalidad; revocatoria por incumplimiento	Informe anual al Congreso (art. 25)

Fuente: Ley 2640 de 2026, artículos 3, 6, 8, 9, 15, 16, 24 y 25. Elaboración de QNOMOS.

Dos reglas acotan al reglamento. El parágrafo 1 del artículo 3 dispone que «en ningún caso la reglamentación podrá establecer requisitos sustanciales, beneficios penales ni causales de exclusión o revocatoria distintos o adicionales a los previstos en esta ley», y el parágrafo del artículo 24 repite la

regla para la fase administrativa. La exposición de motivos vincula esa reserva de ley a la sentencia C-525 de 2023, según la cual «los términos del sometimiento, las condiciones de acceso, los beneficios, las consecuencias jurídicas, las medidas que afecten la libertad personal y los mecanismos de ubicación temporal no pueden quedar entregados a la discrecionalidad del Gobierno».

4.1 La lista y la verificación

El texto radicado preveía una lista «recibida y aceptada por el Ministro de Justicia y del Derecho de buena fe». El texto sancionado invierte la carga: «la lista no producirá efecto alguno hasta que el Ministerio de Justicia y del Derecho expida resolución motivada de aceptación individual, previa verificación de cada persona incluida», con información de la Fiscalía, la Fuerza Pública, la Dirección Nacional de Inteligencia, el INPEC, Migración Colombia, la Agencia para la Reincorporación y la Jurisdicción Especial para la Paz. Las personas privadas de la libertad pueden entrar en la lista si su pertenencia es anterior a la captura, sin que ello implique libertad ni traslado. Quien certifique la lista «responderá por su veracidad» y la inclusión dolosa de personas ajenas hace perder los beneficios de quien certificó. La aceptación «no acredita por sí sola la pertenencia ante las autoridades judiciales».

4.2 El lugar de judicialización y la ubicación temporal

El artículo 8 reescribe el artículo 8B de la Ley 418. Donde antes había Regiones de Paz, ahora hay un «lugar donde se materializará la judicialización», definido por el Presidente «en coordinación con la Fiscalía General de la Nación y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, mediante acto motivado», con seis condiciones: delimitación geográfica precisa; vigencia del Estado social de derecho, de las operaciones de la Fuerza Pública y de las autoridades; sin suspensión de capturas ni extradición; posibilidad de centros de reclusión según el artículo 20 de la Ley 65 de 1993 y la Ley 2446 de 2025; un acto que indique finalidad, delimitación, término, procedimiento de ingreso y seguimiento, comunicado a la Procuraduría y a la Defensoría; y «carácter logístico y de seguridad», de modo que la imposición de medidas de aseguramiento y cualquier restricción de la libertad «corresponden exclusivamente a la autoridad judicial competente». La exposición de motivos presenta la no suspensión de capturas como «la diferencia más significativa frente a los antecedentes» del Caguán y de las Zonas Veredales.

El artículo 3, sin embargo, conserva en la hoja de ruta de la fase administrativa «la ubicación temporal de los integrantes de la organización en el lugar que designe el Gobierno con el fin exclusivo de facilitar su judicialización». La Defensoría observó que la ley no dice en qué momento procede esa ubicación, cuál es su duración máxima, si se trata de un lugar de reclusión o de concentración voluntaria, con qué criterios se elige ni quién garantiza las condiciones de dignidad y la protección de las comunidades vecinas, y recordó que la sentencia C-525 de 2023 condicionó las zonas de

ubicación para estructuras de crimen organizado a «una etapa avanzada del proceso». El texto sancionado no incorporó esas precisiones.

4.3 La ruta individual

Para el sometimiento individual se aplican «las condiciones de acceso y permanencia, así como los beneficios judiciales establecidos en esta Ley» (artículo 3, parágrafo 2). El Gobierno debe adecuar el Decreto 965 de 2020 a las reglas logístico-administrativas necesarias, sin modificar beneficios ni competencias judiciales, y cada persona contará con un defensor público. Los artículos 35 y 39 de la Ley 1908 de 2018, que regulan la solicitud de sujeción colectiva e individual, fijaron en sus parágrafos un plazo de seis meses para presentarla, contado, según la interpretación que recoge la exposición de motivos, desde la entrada en vigencia de esa ley en 2018. El texto radicado derogaba esos parágrafos porque «se encuentran ampliamente vencidos y hacen actualmente inaplicable una parte sustancial del procedimiento»; las ponencias de segundo debate retiraron la derogatoria «para que sea consistente con la no suspensión de las órdenes de captura», y el artículo 27 de la ley no la contiene. Cómo se articula la remisión del artículo 24 a los artículos 43 a 53 de la Ley 1908 con esos plazos vigentes es una de las precisiones pendientes (capítulo 11).

5. El tratamiento penal: beneficios, mínimos y controles

El artículo 15 (nuevo artículo 66A de la Ley 418) fija las condiciones; el 16 (66B), los beneficios; el 17 (66C), la redención; el 18 (66D), la reclusión. La arquitectura separa condiciones de acceso, que el grupo cumple en los actos preparatorios, de condiciones de permanencia, que cada persona debe mantener durante la judicialización y la ejecución de la pena. El incumplimiento de cualquiera «dará lugar a la revocatoria del tratamiento penal diferenciado y de los beneficios asociados a él, según la valoración judicial correspondiente». La Tabla 5 las resume.

Tabla 5. Condiciones de acceso y de permanencia (art. 15, nuevo art. 66A)

Acceso (el grupo, en los actos preparatorios)	Permanencia (cada persona, desde la judicialización)
1. Suscribir actas de sometimiento colectivo e individual con plena identificación de los integrantes	a. Participación genuina y comprometida
2. Dejación de las armas bajo verificación	b. Colaboración eficaz y «verdad plena»: relato exhaustivo, reconocimiento de responsabilidad y respuesta a la Fiscalía, los jueces y las víctimas; los hechos omitidos que se acrediten después no quedan cubiertos
3. Entregar desde la solicitud a los menores reclutados, los secuestrados y las víctimas de trata; información inmediata, completa y veraz sobre desaparecidos (su ocultamiento revoca el tratamiento)	c. No cometer nuevas conductas punibles
4. Cesar toda actividad ilícita, incluida la minería ilícita, y entregar su maquinaria e insumos	d. Contribuir a la verdad, la justicia y la reparación integral
5. Comprometerse con el desmantelamiento y entregar información sobre estructura, finanzas, rutas, bienes y redes de apoyo, incluidas personas naturales o jurídicas, públicas o privadas (por sí sola no es prueba contra terceros)	e. Suministrar esa misma información sobre la organización y sus redes
6. Coordenadas de las áreas contaminadas con minas antipersonal y artefactos explosivos	f. Declarar y entregar de manera completa y verificable los bienes de origen ilícito, incluidos los que estén en poder de terceros
7. Acreditar que la persona no está privada de la libertad por delitos ligados a la continuidad de la estructura, salvo que la privación ocurra dentro del proceso	g. Trabajos restaurativos: erradicación de cultivos, desminado humanitario y recuperación ambiental de zonas de minería ilícita

Fuente: Ley 2640 de 2026, artículo 15. La verificación de las condiciones de acceso corresponde a Minjusticia con la Fiscalía y el Ministerio de Defensa, que aporta «con sujeción a la reserva legal» información operacional y de inteligencia. Elaboración de QNOMOS.

5.1 Los beneficios por rol

La Fiscalía «podrá acordar» los términos del artículo 16 con quienes cumplan las condiciones. La rebaja general es del 50 % de la pena acumulada «según los aportes a la verdad y la reparación de las víctimas, así como a las contribuciones al desmantelamiento que puedan ser verificadas»; para «quien haya ejercido el rol de mando, en términos de control y liderazgo de la estructura», del 30 %. Si el grupo recluta menores después de la vigencia de la ley, el tope baja a 10 % para los mandos y 30 % para los demás. Los condenados en firme por reclutamiento ilícito (artículo 162 del Código Penal) o

uso de menores en la comisión de delitos (188D) quedan fuera del tratamiento y de los programas de tránsito. La Tabla 6 ordena los beneficios por rol.

Tabla 6. Beneficios del tratamiento penal diferenciado por rol (art. 16, nuevo art. 66B)

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 (par. 4)	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	Si solo responde por concierto para delinquir, uniformes, equipos de comunicación o porte de armas, y contribuye a la verdad y la memoria (art. 4 de la Ley 1424): 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 (par. 3)	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 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. El artículo 64 del Código Penal permite la libertad condicional ordinaria a 3/5 de la pena; la exposición de motivos presenta el umbral de 4/5 como «una regla más exigente que la ordinaria». Elaboración de QNOMOS.

El trámite endureció cada fila de la tabla. La suspensión de la pena de los colaboradores financieros pasó de un año en el radicado a tres en comisiones y a seis en el texto sancionado, y se extendió a los bienes «en cabeza de terceros». El mínimo de diez años pasó de predicarse de la «pena impuesta», que podía reducirse después por libertad condicional y redención, como advirtió la Defensoría, a cumplirse «en privación efectiva de la libertad, sin que la libertad condicional, la suspensión condicional de la ejecución de la pena, la redención de pena ni ningún otro sustitutivo o beneficio permitan reducir ese término». La valoración judicial conjunta de los beneficios, que la exposición de motivos describía como garantía general, quedó reservada a quienes no ejercieron mando; para los mandos opera el mínimo.

Las víctimas tienen voz en dos momentos. El concepto favorable de la víctima «respecto de la satisfacción de su derecho a la reparación integral» cuenta para la libertad condicional, «siempre y cuando ello no constituya una situación de revictimización»; y el artículo 21 les permite oponerse al tratamiento, al acuerdo o a cualquier beneficio cuando el postulado no haya reparado, haya ocultado bienes o información, o cuando «la pena resultante tras la aplicación acumulada de rebajas, subrogados, suspensiones condicionales o redenciones resulte irrisoria, manifiestamente desproporcionada frente a la gravedad del daño causado y, por tanto, revictimizante». El juez debe valorar esa oposición.

5.2 La redención y la ejecución

El texto radicado preveía dos tarifas de redención: un día de pena por cada dos de trabajo cuando la persona aportara colaboración eficaz (destrucción de laboratorios, ubicación de desaparecidos, redes de tráfico), y un día por cada día en programas restaurativos, erradicación manual o desminado. La ponencia de la Cámara eliminó la primera «para que sea consistente el sistema de beneficios, teniendo en cuenta que la información que estaba prevista para la redención debe ser entregada para los beneficios de la pena». Queda la tarifa de uno por uno, con programas restaurativos definidos como «actividades concretas, verificables y con metas medibles», aprobados por el juez previa audiencia a las víctimas acreditadas, y restauración ecológica con plan técnico y certificación de la autoridad ambiental. La exposición de motivos recuerda que la redención es un derecho, no un beneficio (artículo 103A de la Ley 65 de 1993 y sentencia T-003 de 2024).

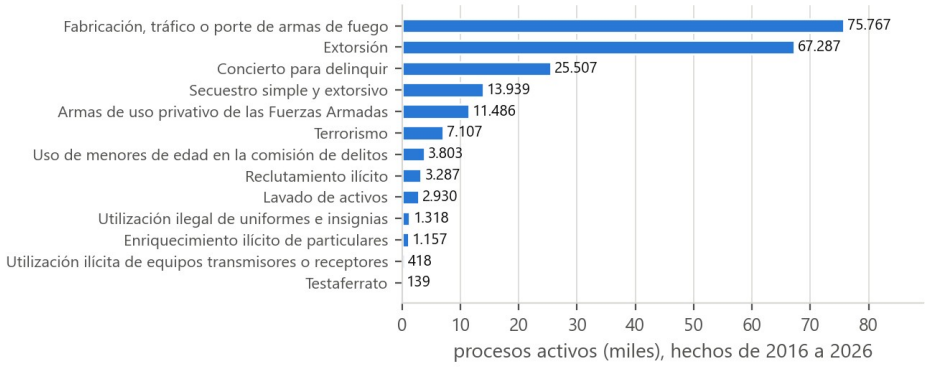
La ejecución de la pena y las medidas de aseguramiento pueden cumplirse en centros de arraigo transitorio (artículo 23A de la Ley 65 de 1993), colonias agrícolas (artículo 28) y cárceles productivas (Ley 2446 de 2025), «con el propósito de contribuir a la justicia restaurativa y reparación integral de las víctimas», siempre con «restricción efectiva de la libertad personal». Las colonias no pueden ubicarse en territorios colectivos ni resguardos sin consulta previa. El capítulo 6 contrasta esa previsión con la capacidad existente.

5.3 La carga que ya existe en la justicia ordinaria

GRÁFICO 7

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.

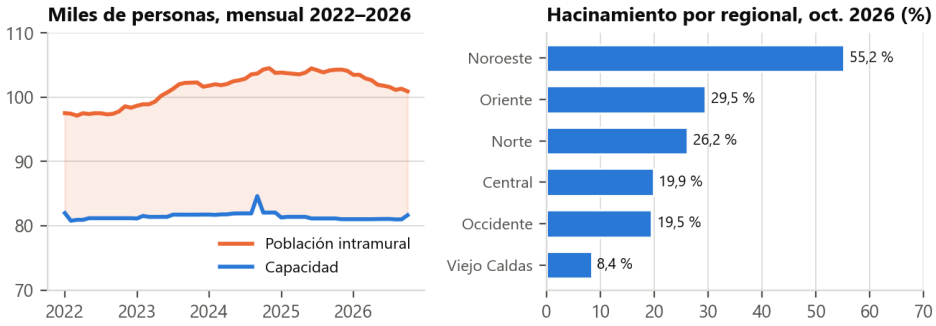
El tratamiento se aplica dentro del sistema penal ordinario, que ya carga con los tipos penales que la ley nombra. Según los datos abiertos de la Fiscalía con corte del 30 de septiembre de 2026, por hechos ocurridos entre 2016 y 2026 hay 25.507 procesos activos por concierto para delinquir en todas sus modalidades (artículo 340 del Código Penal), 75.767 por fabricación, tráfico o porte de armas de fuego (artículo 365), 11.486 por armas de uso privativo de las Fuerzas Armadas (artículo 366), 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. Por extorsión (artículo 244) hay 67.287 procesos activos; por secuestro simple y extorsivo, 13.939; por terrorismo (artículos 343 y 144), 7.107; por reclutamiento ilícito, 3.287; por uso de menores, 3.803; por lavado de activos, 2.930; por enriquecimiento ilícito de particulares, 1.157; por testaferrato, 139; por desaparición forzada, 13.615 (Gráfico 7). Cada rótulo de la Fiscalía cuenta en una sola categoría, la del delito por el que empieza: el concierto para delinquir «para extorsión» o «para terrorismo» es concierto, y la financiación del terrorismo no es terrorismo (catálogo en el Anexo A). Un proceso con varios delitos puede contar en varias categorías. De los 23,6 millones de registros de la base, 92 % están en etapa de indagación.

6. Reclusión y capacidad penitenciaria

La exposición de motivos justifica las modalidades especiales de reclusión en que «el ingreso simultáneo de un número elevado de personas al sistema penitenciario, en el contexto de hacinamiento estructural declarado como estado de cosas inconstitucional, requiere modalidades de reclusión que el régimen ordinario contempla, pero no ha desarrollado suficientemente». Los datos del INPEC describen ese contexto (Gráfico 8).

GRÁFICO 8

Las cárceles que la ley prevé como lugar de cumplimiento



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 a cargo del INPEC tenían 81.644 cupos y 100.915 personas: 23,6 % de hacinamiento. La población intramural llegó a 104.106 en diciembre de 2025 (28,5 % de hacinamiento) y bajó en 2026, mientras la capacidad se ha mantenido alrededor de 81 mil cupos desde enero de 2022 (entre 80,8 mil y 82,1 mil, con un dato atípico de 84,6 mil en septiembre de 2024). El hacinamiento es desigual: 55,2 % en la regional Noroeste (Antioquia y Chocó), 29,5 % en Oriente, 26,2 % en Norte, 19,9 % en Central, 19,5 % en Occidente y 8,4 % en Viejo Caldas. Noventa y tres de los 124 establecimientos tienen más personas que cupos; 27 superan el 50 %; el de La Paz, en Antioquia, aloja 1.374 personas en 365 cupos.

Tabla 7. Capacidad y población intramural por regional del INPEC, octubre de 2026

Regional	Establecimientos	Capacidad	Población	Hacinamiento
Central	39	30.912	37.050	19,9 %
Noroeste	18	8.463	13.136	55,2 %
Norte	13	8.049	10.154	26,2 %
Occidente	21	15.475	18.497	19,5 %
Oriente	14	8.347	10.808	29,5 %
Viejo Caldas	19	10.398	11.270	8,4 %
Total	124	81.644	100.915	23,6 %

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

Sobre los tres tipos de lugar que la ley privilegia, los registros muestran lo siguiente. El directorio del INPEC clasifica un solo establecimiento como colonia agrícola, en Acacías (Meta), con 1.058 cupos y 698 personas en octubre de 2026; la Defensoría había descrito en su concepto «una sola colonia agrícola con cerca de 1.000 cupos que ya están copados». Los centros de arraigo transitorio del artículo 23A de la Ley 65 de 1993, a cargo de las entidades territoriales y concebidos para personas con medida de aseguramiento, no figuran en la base de establecimientos del INPEC; la Defensoría afirma que «existen formalmente, pero no en la práctica». Las cárceles productivas de la Ley 2446 de 2025 son, según la misma entidad, una política que «no ha sido reglamentada ni implementada» y cuya vocación es que los 124 establecimientos nacionales sean productivos, no crear un régimen reservado para quienes se someten. El texto sancionado no fija plazo para reglamentar esa ley ni plan de cupos.

El parágrafo 1 del artículo 13 ordena a la Sociedad de Activos Especiales priorizar los inmuebles rurales con extinción de dominio para la transformación territorial y para «la ampliación y el fortalecimiento de las colonias agrícolas», con informe semestral al Ministerio de Justicia y a las Comisiones Primeras. Es la única disposición de la ley que vincula un activo concreto a la creación de cupos.

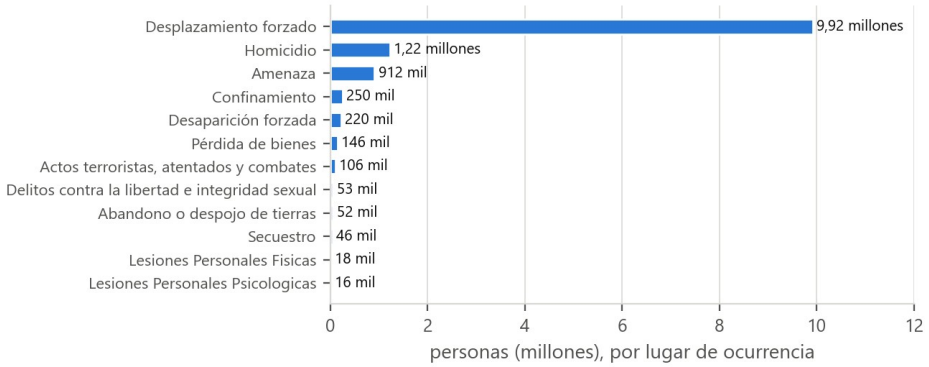
7. Las víctimas y la reparación

La ley hace de los derechos de las víctimas una condición del sometimiento, no un efecto. La entrega inmediata de menores, secuestrados y víctimas de trata, y la información «inmediata, completa y veraz» sobre desaparecidos, están entre las condiciones de acceso; su ocultamiento revoca el tratamiento. El artículo 20 (nuevo artículo 66F) abre dos vías de reparación: las víctimas de grupos armados organizados pueden solicitar el registro de la Ley 1448 de 2011, y para las víctimas de las estructuras de crimen organizado «el Gobierno Nacional creará un programa de reparación individual por vía administrativa». Las sentencias deben consignar «de manera clara, expresa y exigible las obligaciones de reparación a cargo de quienes se sometan, con indicación de los bienes o recursos comprometidos, los plazos, los responsables y los medios de verificación», y las víctimas tienen prioridad sobre los bienes del comiso. La reparación colectiva no puede excluirse ni condicionarse.

GRÁFICO 9

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.

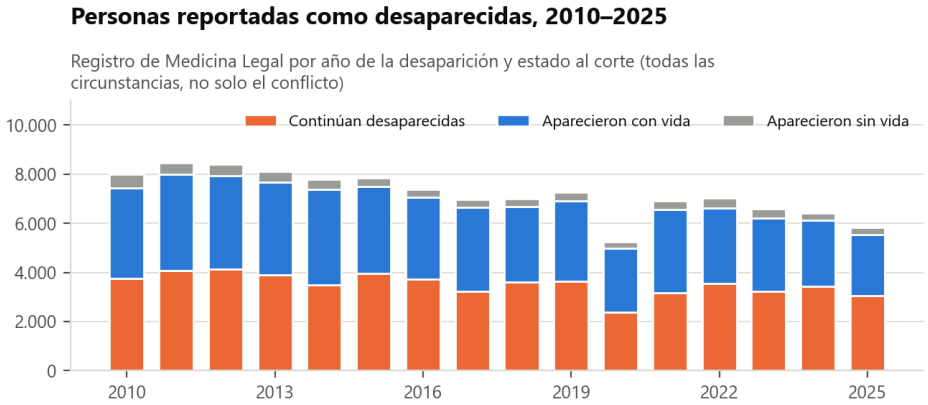
La escala de ese universo la da el Registro Único de Víctimas (Gráfico 9). Con corte del 31 de agosto de 2026, la Unidad para las Víctimas tiene registradas 9,92 millones de personas por desplazamiento forzado según el lugar de ocurrencia, 1,22 millones por homicidio, 911.576 por amenaza, 249.717 por confinamiento, 220.054 por desaparición forzada, 52.719 por delitos contra la libertad e integridad sexual, 45.590 por secuestro, 12.872 por minas antipersonal y artefactos explosivos y 11.760 por vinculación de niños, niñas y adolescentes a grupos armados. Una persona puede estar registrada por varios hechos. Antioquia concentra 1,78 millones de los desplazados y 351 mil de las víctimas de homicidio; le siguen Bolívar (826 mil desplazados), Nariño (649 mil), Valle del Cauca (586 mil), Chocó (554 mil) y Cauca (545 mil).

Ese registro corresponde al conflicto armado en los términos de la Ley 1448. Las víctimas de las estructuras de crimen organizado, destinatarias del programa administrativo nuevo, no tienen hoy un

registro equivalente, y la ley no define el universo, el costo, la fuente ni la entidad responsable del programa. La Defensoría advirtió que, sin esa estructura, «la reparación queda como una promesa que, además, compite con recursos que ya resultan insuficientes para las víctimas del conflicto armado», y pidió reactivar la Comisión de Financiamiento creada por el artículo 73 de la Ley 2421 de 2024, que «se instaló formalmente, pero no ha sido activada». El presupuesto de la Unidad para las Víctimas en 2026 es de 4,41 billones de pesos, de los cuales había obligado 1,01 billones a septiembre (capítulo 9).

7.1 Los desaparecidos

GRÁFICO 10



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, «Desaparecidos en Colombia», datos abiertos 2026 (corte de junio de 2026). Universo distinto del de la Unidad de Búsqueda (136.010 personas por el conflicto antes de 2016). Cálculos de QNOMOS.

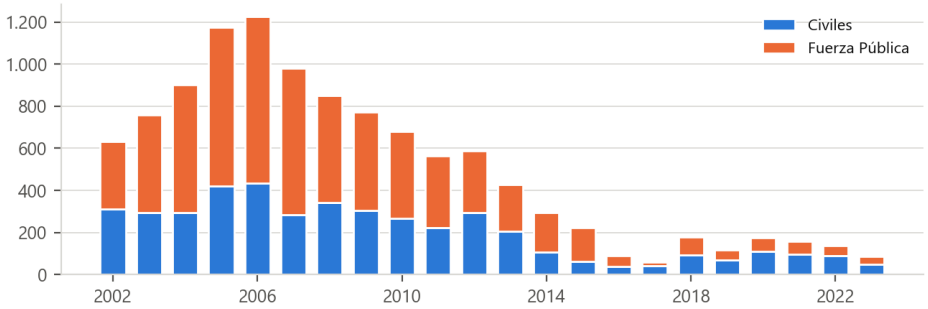
La exposición de motivos cita 136.010 personas dadas por desaparecidas en el marco del conflicto antes del 1 de diciembre de 2016, según la Unidad de Búsqueda con corte de marzo de 2026, frente a 99.235 en 2021, y convierte la información sobre su paradero en uno de los incentivos centrales: quien la aporte accede a la libertad condicional desde las dos quintas partes de la pena; quien la oculte pierde el tratamiento. Los registros de Medicina Legal, que cubren toda desaparición reportada y no solo las del conflicto, muestran la dimensión reciente (Gráfico 10): entre 2016 y 2025 se reportaron cada año entre 2.380 y 3.732 personas que continúan desaparecidas al corte de junio de 2026, 32.972 en el decenio, además de las que aparecieron con vida o sin vida. De los 205.938 registros del sistema, 58.034 están clasificados como desaparición presuntamente forzada.

7.2 Las minas

GRÁFICO 11

Víctimas de minas antipersonal y artefactos explosivos, 2002–2023

Serie desde 2002 (el registro completo empieza en 1990). Condición 6 del art. 66A: entregar las coordenadas de las áreas contaminadas



Fuente: Descontamina Colombia (Presidencia de la República), «Situación de víctimas de minas antipersonal», datos abiertos, 1990–2023. Cálculos de QNOMOS.

La condición 6 del artículo 15 exige «información sobre la ubicación de las áreas contaminadas con minas antipersonal y artefactos explosivos improvisados, incluyendo sus respectivas coordenadas geográficas», y el desminado humanitario cuenta como trabajo restaurativo y como actividad de redención. Entre 1990 y 2023 Descontamina Colombia registró 12.390 víctimas de minas y artefactos explosivos, 5.022 de ellas civiles (Gráfico 11). El máximo fue 2006, con 1.224 víctimas; el mínimo reciente, 2017, con 59; entre 2018 y 2022 la cifra volvió a oscilar entre 117 y 179, y en 2023 fue 85. Antioquia acumula 2.658 víctimas (21 %); le siguen Meta (1.152), Nariño (1.122), Norte de Santander (970) y Caquetá (948). La ley prorroga además el artículo 9 de la Ley 1421 de 2010, que permite el desminado humanitario por organizaciones civiles, incorporado en el segundo debate.

7.3 Los derechos procesales

El artículo 21 enumera nueve derechos de las víctimas con interés legítimo, entre ellos ser reconocidas en el proceso, aportar pruebas e interponer recursos, recibir representación judicial de la Defensoría del Pueblo, acompañamiento psicosocial a través del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas, protección reforzada frente a represalias y el derecho de oposición descrito en el capítulo 5. El artículo 22 garantiza a las víctimas de violencia sexual intimidad, confidencialidad, no confrontación con el agresor y no discriminación, y ordena que al valorar el consentimiento se preste «especial atención al contexto de intimidación generalizada causado por el conflicto armado y por fenómenos de macrocriminalidad». La Defensoría asume en el mismo proceso la defensa de los sometidos y la representación de las víctimas, lo que, en su concepto, «exige, como mínimo, equipos separados, independientes y con recursos propios».

8. Lo territorial y lo social: transformación e inserción

La Transformación Territorial Integral (artículo 13, nuevo artículo 12D) es «el mecanismo de articulación, coordinación y ejecución de acciones civiles, sociales, económicas, de seguridad y de justicia mediante las cuales el Estado hace presencia efectiva permanente, legítima y coordinada en el territorio nacional», con el fin de sustituir las economías criminales y prevenir la reconfiguración de los grupos. Se desarrolla «de manera articulada con el Plan Nacional de Desarrollo» y promueve su incorporación en los planes territoriales; los programas existentes compatibles «conservarán sus efectos y se adaptarán a la política». El parágrafo 2 ordena medidas de inclusión económica dirigidas prioritariamente a mujeres víctimas, mujeres rurales, lideresas y otras poblaciones de especial protección. La exposición de motivos insiste en que la transformación «no constituye una contraprestación asociada al sometimiento ni depende de su avance o resultado». La ley no fija fuentes de financiación ni criterios de priorización territorial; la Defensoría recomendó articularla con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, que cubren 170 municipios según el registro de la Agencia de Renovación del Territorio, los planes de vida y las alertas tempranas.

Los Programas de Tránsito a la Legalidad (artículo 19, nuevo artículo 66E) son el componente social: beneficios sociales y económicos para quienes estén en proceso de sometimiento y cumplan las condiciones, liderados por la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, con formación del SENA, lineamientos de los ministerios del Trabajo y de Educación, rutas de empleo a través de la Unidad del Servicio de Empleo y acompañamiento psicológico. El acceso y la permanencia en los beneficios se condicionan a la vinculación, la asistencia y el cumplimiento de los programas de formación existentes o de certificación de competencias laborales del SENA, que reporta esa información a la ARN; los programas se extienden «a los jóvenes de las comunidades aledañas como estrategia de prevención del reclutamiento». En territorios étnicos, los programas requieren concertación y ningún asentamiento de personas sometidas sin consentimiento de las autoridades propias. La exposición de motivos condiciona la implementación «a disponibilidad presupuestal, al Marco Fiscal de Mediano Plazo, a criterios de priorización objetiva y a mecanismos de seguimiento».

Dos datos sitúan esos programas. La Agencia para la Reincorporación tiene en 2026 una apropiación de 381 mil millones de pesos, frente a 201 mil millones en 2019; la Agencia de Renovación del Territorio, 140 mil millones. En 2025 la apropiación inicial de la Agencia para la Reincorporación fue de 91 mil millones y terminó en 383 mil millones tras adiciones durante el año. Qué parte de esos recursos podría destinarse a los nuevos programas, y con qué cobertura, no está definido en la ley ni en el expediente.

9. Las entidades y el dinero

La ley reparte funciones nuevas entre dieciséis entidades: el Ministerio de Justicia coordina la fase administrativa y verifica las condiciones de acceso; la Fiscalía crea una unidad especializada y verifica las de permanencia; la Defensoría defiende a los sometidos y representa a las víctimas; el INPEC y la Unidad de Servicios Penitenciarios administran los lugares de reclusión; la Agencia para la Reincorporación lidera los programas de tránsito; el SENA forma; los ministerios del Trabajo y de Educación trazan lineamientos; el ICBF recibe a los menores; la Registraduría identifica; la Unidad de Búsqueda y la Unidad para las Víctimas reciben información y solicitudes; la Sociedad de Activos Especiales destina inmuebles; el Ministerio de Defensa aporta inteligencia; la Procuraduría vigila. La Tabla 8 recoge los plazos que la ley fija.

Tabla 8. Plazos y reglamentos que la ley ordena

Qué	Quién	Plazo	Dónde
Condiciones de funcionamiento de la unidad especializada, conforme al estudio de cargas	Fiscalía General de la Nación	3 meses desde la expedición de la ley	Art. 12 (nuevo art. 12C)
Condiciones para la representación judicial de sometidos y víctimas, conforme a su estudio de cargas	Defensoría del Pueblo	3 meses	Art. 11, parágrafo
Verificación de recursos si los estudios de cargas exigen cargos nuevos	Ministerio de Hacienda	Sin plazo	Arts. 11 y 12
Reglamento operativo y logístico de la fase administrativa y de la verificación	Gobierno Nacional	Sin plazo	Arts. 3, 15 y 24
Ajuste del Decreto 965 de 2020 para la ruta individual	Gobierno Nacional	Sin plazo	Art. 3, parágrafo 2
Reglamento de los aspectos operativos de los programas restaurativos	Gobierno Nacional	Sin plazo	Art. 17
Verificación de cada persona de la lista	Minjusticia, con siete entidades	30 días hábiles, prorrogables una vez	Art. 9
Fase administrativa de cada proceso colectivo	Gobierno Nacional	3 meses, prorrogables una vez	Art. 3
Informe semestral sobre bienes destinados a transformación territorial y colonias	Sociedad de Activos Especiales	Semestral	Art. 13
Informe público con seis indicadores mínimos, desagregado por departamento y municipio	Minjusticia, con información de la Fiscalía	Anual, al Congreso	Art. 25
Ventana para la suspensión de la pena desde la sentencia (integrantes de base con delitos menores)	Quien se presente	180 días desde la vigencia	Art. 16
Vigencia de la ley	—	4 años desde la publicación	Art. 30

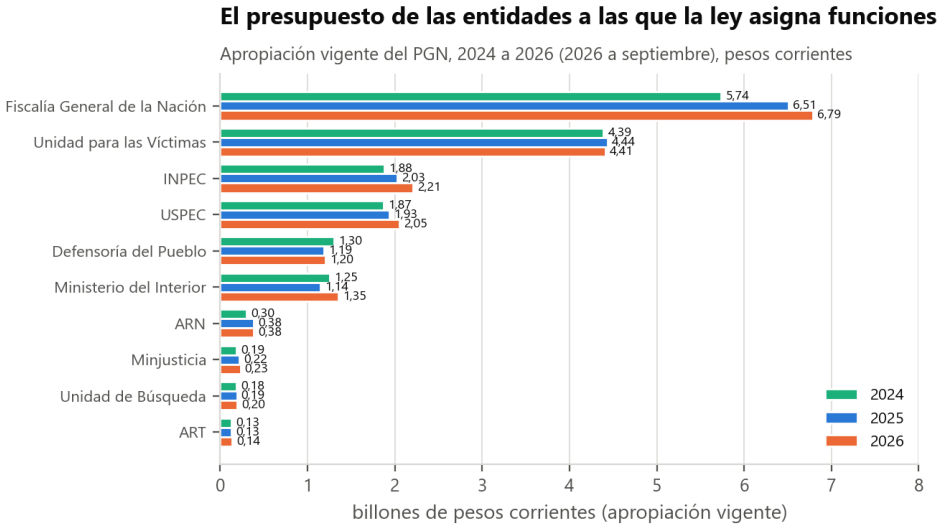
Fuente: Ley 2640 de 2026. Elaboración de QNOMOS.

9.1 Lo que dice la ley sobre el costo

El análisis de impacto fiscal de la ponencia, exigido por el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, concluye que las disposiciones «se orientan principalmente a la actualización y fortalecimiento de mecanismos, competencias y herramientas institucionales existentes, sin que de su aprobación se derive necesariamente la creación de nuevas entidades, estructuras administrativas o apropiaciones presupuestales adicionales», y que «no se identifica, a partir del alcance general de las disposiciones propuestas, un impacto fiscal negativo directo para la Nación». El texto radicado disponía que la unidad de la Fiscalía «no implicará la creación de cargos nuevos»; las comisiones sustituyeron esa frase por un parágrafo según el cual, si el estudio de cargas lo exige, «el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá verificar la disponibilidad de recursos necesarios para su creación, implementación y funcionamiento», y la plenaria de la Cámara añadió un parágrafo igual para la Defensoría. En el expediente publicado por la Cámara no consta un concepto del Ministerio de Hacienda. La Defensoría observó que «que no se creen cargos no significa que la ley carezca de impacto fiscal: se trata de funciones nuevas que exigen redistribuir recursos».

9.2 Lo que muestran los presupuestos

GRÁFICO 12



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 Gráfico 12 y la Tabla 9 presentan la apropiación vigente del Presupuesto General de la Nación para diez entidades relacionadas con la aplicación de la ley: ocho de las dieciséis nombradas, más el Ministerio del Interior, que administra el Fonsecon, y la Agencia de Renovación del Territorio, que lleva los programas de desarrollo con enfoque territorial (la tabla añade al Centro Nacional de Memoria Histórica, que la ley no nombra pero opera el mecanismo de verdad y memoria de la Ley 1424 de 2010 al que remite el numeral 4 del nuevo artículo 66B) en 2024, 2025 y 2026, con el último

mes disponible de cada año (septiembre de 2026). Las cifras de 2026 son anteriores al recorte del Decreto 1585 de octubre de 2026, que QNOMOS examinó en el Monitor Presupuestal N.º 01. En pesos corrientes, entre 2019 y 2026 la Fiscalía pasó de 3,58 a 6,79 billones; la Defensoría, de 0,53 a 1,20; el INPEC, de 1,15 a 2,21; la Unidad de Servicios Penitenciarios, de 1,07 a 2,05; la Unidad para las Víctimas, de 1,91 a 4,41; la Agencia para la Reincorporación, de 0,20 a 0,38; la Unidad de Búsqueda, de 0,06 a 0,20. En 2025 varias de ellas terminaron el año con una apropiación vigente menor que la inicial: el Ministerio del Interior, 19,0 % menos; el Ministerio de Justicia, 7,9 %; el INPEC, 6,4 %; la Defensoría, 5,1 %; la Unidad de Búsqueda, 1,5 %; la Fiscalía, 1,3 %.

Tabla 9. Apropiación vigente y obligaciones de las entidades con funciones en la ley (billones de pesos corrientes)

Entidad	Vigente 2024	Vigente 2025	Vigente 2026 (sept.)	Obligado 2025	Obligado 2026 (sept.)
Fiscalía General de la Nación	5,74	6,51	6,79	6,07	4,30
Unidad para las Víctimas	4,39	4,44	4,41	2,23	1,01
INPEC	1,88	2,03	2,21	1,98	1,53
Unidad de Servicios Penitenciarios (USPEC)	1,87	1,93	2,05	1,30	0,98
Ministerio del Interior	1,25	1,14	1,35	0,78	0,26
Defensoría del Pueblo	1,30	1,19	1,20	1,04	0,76
Agencia para la Reincorporación y la Normalización	0,30	0,38	0,38	0,29	0,19
Ministerio de Justicia y del Derecho	0,19	0,22	0,23	0,18	0,09
Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas	0,18	0,19	0,20	0,16	0,12
Agencia de Renovación del Territorio	0,13	0,13	0,14	0,12	0,06
Centro Nacional de Memoria Histórica	0,05	0,08	0,09	0,07	0,06

Fuente: Ministerio de Hacienda, ejecución presupuestal del PGN (datos abiertos 5phs-yqfw), vigencia actual; diciembre de 2024 y 2025 y septiembre de 2026; todas las fuentes de financiación y tipos de gasto. Cálculos de QNOMOS.

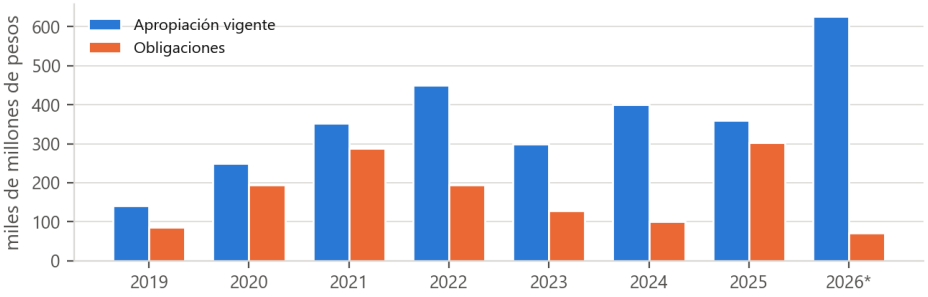
9.3 El Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana

El proyecto radicado pedía habilitar al Ministerio del Interior, administrador del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonsecon), para contratar de manera directa y sin publicar los documentos del proceso los bienes y servicios que «requieran reserva para su adquisición», extendiendo al fondo la causal que la Ley 1150 de 2007 reconoce al sector defensa. Las comisiones acotaron la causal a bienes y servicios «destinados a la Fuerza Pública que, por su naturaleza, requieran reserva por razón de seguridad nacional», y excluyeron obras y proyectos cofinanciados con entidades territoriales. El Senado eliminó el artículo y la Cámara concurrió. El Fonsecon se nutre de la contribución del 5 % sobre los contratos de obra pública, que el artículo 120 de la Ley 418 creó y que la Ley 1738 de 2014 hizo permanente, junto con los fondos territoriales (artículo 119) y el propio fondo nacional (artículo 122).

GRÁFICO 13

El Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana en el presupuesto nacional

Transferencia al Fonsecon en el Ministerio del Interior, 2019–2026 (*2026 a septiembre), pesos corrientes



Fuente: Ministerio de Hacienda, ejecución presupuestal del PGN (datos abiertos 5phs-yqfw), rubro de transferencias corrientes del Ministerio del Interior identificado como Fonsecon o seguridad y convivencia. Cálculos de QNOMOS.

En el presupuesto nacional, la transferencia al Fonsecon dentro del Ministerio del Interior pasó de 141 mil millones de pesos en 2019 a 627 mil millones de apropiación vigente en 2026 (Gráfico 13). La ejecución es irregular: en 2024 se obligaron 101 mil de 400 mil millones; en 2025, 302 mil de 360 mil; a septiembre de 2026, 72 mil de 627 mil. La ley no cambia el fondo; la discusión sobre su contratación reservada quedó cerrada en este trámite.

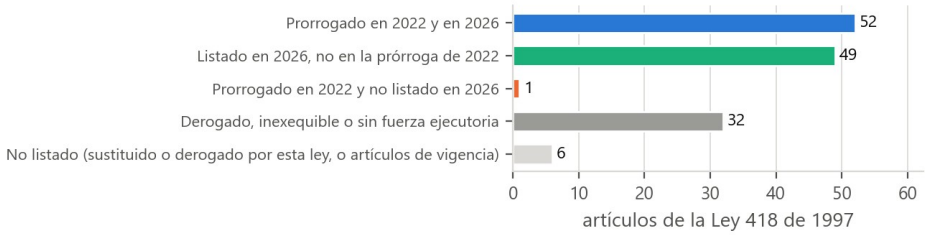
10. Mapa de vigencias: qué se prorrogó, qué se derogó, qué venció

La Ley 418 de 1997 es una ley temporal que se ha prorrogado por partes. La Ley 2272 de 2022 prorrogó por cuatro años, en su artículo 19, 53 artículos de la Ley 418 y, por separado, artículos de las Leyes 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014, 1941 de 2018, 2126 de 2021 y 2197 de 2022 que la habían modificado. Esa prórroga vencía el 4 de noviembre de 2026. El artículo 26 de la Ley 2640 adopta otra técnica: lista 101 artículos de la Ley 418 «y sus modificaciones», los parágrafos transitorios 3A y 3B del artículo 8, tres artículos sin número sobre seguro de los organismos de socorro, beneficios del Decreto 1385 de 1994 y protección de servidores de elección popular y, de la Ley 1421 de 2010, el inciso primero y dos incisos del parágrafo del artículo 8 y el artículo 9. QNOMOS contrastó las dos listas con el texto consolidado de la Ley 418 que publica la Secretaría del Senado, con sus notas de vigencia (Gráfico 14 y Tabla 10).

GRÁFICO 14

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.

Tabla 10. Las dos listas de prórroga frente al texto consolidado de la Ley 418

Situación	Artículos	Observación
Prorrogados en 2022 y listados en 2026	52	Continuidad
Prorrogado en 2022 y no listado en 2026	1 (art. 98)	Entrega definitiva de bienes por restitución o pago de su valor; su vigencia tras el 4 de noviembre de 2026 queda sin regla expresa
Listados en 2026 sin estar en la lista de 2022	49 (más los parágrafos 3A y 3B del art. 8)	En su mayoría, artículos modificados por las leyes de prórroga que la lista de 2022 nombraba por separado (por ejemplo, los arts. 29, 36, 38 y 39, modificados por la Ley 782; 50, 53, 55, 57 y 59 a 65, por la Ley 1421; 12, 58, 91, 128 y 129, por la Ley 1738); los arts. 3, 6, 8C y 8D, modificados o adicionados por la Ley 2272; y el art. 49B bis, adicionado por la Ley 2197 de 2022
Permanentes desde la Ley 1738 de 2014 y aun así listados	4 (arts. 105, 119, 120 y 122)	Orden público a cargo del Presidente; fondos territoriales de seguridad; contribución de obra pública; Fonsecon. La prórroga es redundante
Listados en 2026 que el texto consolidado da como derogados, inexequibles o sin fuerza ejecutoria	0	La lista nueva no reproduce artículos muertos
Derogados, inexequibles o sin fuerza ejecutoria según las notas del Senado	32	Trece derogados (doce por la Ley 782 de 2002 y el art. 13 por la Ley 1861 de 2017), uno inexequible y dieciocho con «pérdida de fuerza ejecutoria» por no haber sido prorrogados por las Leyes 1106 de 2006 (uno), 1421 de 2010 (seis) o 1738 de 2014 (once). Ninguno aparece en las listas
Sustituidos o derogados por la propia Ley 2640	8, 8A, 8B, 14	El art. 8 se reescribe (art. 6); 8A y 8B, creados en 2022 como Gabinete y Regiones de Paz, se derogan y se reescriben como garantías de seguridad y lugar de judicialización (arts. 7 y 8); el 14 se deroga (art. 27)

Fuente: Ley 418 de 1997 (texto consolidado de la Secretaría del Senado, consultado el 7 de noviembre de 2026), Ley 2272 de 2022 (art. 19, según la copia del SUIN publicada por la Unidad para las Víctimas, que incluye el art. 124; el texto consolidado de la Secretaría del Senado lo omite) y Ley 2640 de 2026 (arts. 6, 7, 8, 26 y 27). Programa de cotejo en los soportes. Elaboración de QNOMOS.

Tres observaciones salen de ese contraste. La primera es la coherencia: la lista nueva no revive artículos derogados ni inexequibles y recoge por su número los que la lista de 2022 cubría a través de las leyes de prórroga. La segunda es la redundancia: cuatro artículos listados son permanentes desde 2014 por el parágrafo del artículo 8 de la Ley 1738, que dio «vigencia de carácter permanente» a los artículos 5 y 6 de la Ley 1106 de 2006 y 6 y 7 de la Ley 1421 de 2010, es decir, a los artículos 105, 120, 119 y 122 de la Ley 418. La tercera es la tensión interna sobre el artículo 8: el artículo 6 de la Ley 2640 dispone que «el artículo 8 de la Ley 418 de 1997 quedará así» y lo reemplaza por completo, con tres parágrafos; el artículo 26 prorroga el «parágrafo 3A y 3B transitorios del artículo 8». Esos parágrafos, incorporados en 2018 y conservados en 2022, mantienen suspendidas las órdenes de captura, incluidas las de extradición, contra los exintegrantes de las FARC-EP acreditados, hasta que la Jurisdicción Especial para la Paz resuelva su situación. La ley los prorroga y, a la vez, sustituye el artículo que los contiene. Los artículos propios de la Ley 2272 con vigencia de cuatro años (3 a 9 y 15) quedan resueltos por la lista nueva, la sustitución del artículo 8 o la derogatoria; el artículo 49 de la Ley 2197 de 2022 creó el 49B bis, listado. El único vacío identificado es el artículo 98.

11. Diferencias documentales y precisiones pendientes

Esta sección reúne, con la fuente de cada una, las diferencias entre lo que el Gobierno justificó y lo que la ley dice, y las remisiones y reglas que requieren precisión. Son observaciones documentales; corresponde a las autoridades y a los intérpretes resolverlas.

Tabla 11. Diferencias documentales y precisiones pendientes

Tema	Lo que dice la ley	Lo que se observa	Dónde
Definición de los destinatarios	Cinco afectaciones alternativas, sin exigir funciones en economías ilícitas	La exposición de motivos presenta esa función como «elemento estructural» de la categoría; la Defensoría pidió suprimir «seguridad ciudadana» y «convivencia pacífica» por abiertas; la plenaria amplió en vez de acotar	Art. 2; exposición p. 32; concepto de la Defensoría, ajuste 1
Remisión al artículo 66H	El parágrafo 3 del art. 66A no se aplica «a los colaboradores de que trata el artículo 66H de esta Ley, quienes se regirán exclusivamente por dicho artículo»	La ley no crea ningún artículo 66H; los colaboradores están en el numeral 5 del art. 66B. La remisión llegó con la proposición sustitutiva del art. 15 aprobada el 3 de noviembre	Art. 15, par. 3
Remisiones a «el numeral 2»	El literal e) del 66A remite a «el numeral 2 de este inciso»; el parágrafo 1 del 66C, a «el numeral 2 del presente artículo»	Las condiciones de permanencia van por letras (la verdad plena es el literal b); en el 66C el único numeral que quedó aparece sin número tras eliminar el 1	Arts. 15 y 17
Parágrafos transitorios 3A y 3B del art. 8	El art. 26 los prorroga	El art. 6 reemplaza íntegramente el art. 8 que los contiene; los parágrafos mantienen suspendidas las órdenes de captura de exintegrantes de las FARC-EP acreditados	Arts. 6 y 26
Prórroga de normas permanentes	El art. 26 lista los arts. 105, 119, 120 y 122	Son permanentes desde la Ley 1738 de 2014	Art. 26; Ley 1738, art. 8, par.
Plazos de la Ley 1908 de 2018	Se aplican los arts. 43 a 53 de la Ley 1908; no se derogan los parágrafos 5 del art. 35 y 3 del art. 39	La exposición de motivos justificó derogarlos porque «hacen actualmente inaplicable una parte sustancial del procedimiento»; las ponencias de segundo debate retiraron la derogatoria por coherencia con la no suspensión de capturas	Arts. 24 y 27; exposición p. 51
Vigencia	Cuatro años desde la publicación	La exposición argumentó que diez años eran idóneos, necesarios y proporcionados y que un plazo menor «podría interrumpir actuaciones judiciales, programas de tránsito a la legalidad, medidas de reparación e intervenciones territoriales»; la Defensoría pidió restablecerlos o proteger los procesos en curso	Art. 30; exposición pp. 51–52
Impacto fiscal	«No se identifica … un impacto fiscal negativo directo»; Hacienda «deberá verificar la disponibilidad de recursos» para la Fiscalía y la Defensoría	Funciones nuevas en dieciséis entidades; sin concepto de Hacienda en el expediente; la Defensoría pide estudio de cargas y costos por entidad	Ponencia, sección VI; arts. 11 y 12

Tema	Lo que dice la ley	Lo que se observa	Dónde
Capacidad de reclusión	Centros de arraigo, colonias agrícolas y cárceles productivas	Una colonia con 1.058 cupos y 698 personas; 23,6 % de hacinamiento; arraigos sin registro en el INPEC; Ley 2446 sin reglamentar según la Defensoría	Arts. 8, 16 y 18; capítulo 6
Ubicación temporal	En la hoja de ruta previa al acta; lugar por acto motivado con término	Sin momento, duración máxima ni criterios de elección; la C-525 de 2023 exige etapa avanzada y reglas legales según la Defensoría	Arts. 3 y 8
Reparación administrativa	El Gobierno «creará un programa de reparación individual por vía administrativa»	Sin universo, costo, fuente ni responsable; prioridad sobre bienes del comiso sin mecanismo; Comisión de Financiamiento de la Ley 2421 sin activar	Art. 20
Responsabilidad de quienes participen	«No incurrirán en responsabilidad penal, ni disciplinaria por razón de su intervención»; pueden pedir archivo o preclusión	Antes cubría a quienes participaran en «acercamientos, diálogos o negociaciones»; ahora, «en la implementación de los instrumentos»; alcance subjetivo por precisar	Art. 29 (art. 12 de la Ley 418)
Lista y privados de la libertad	Pueden entrar en la lista si su pertenencia es 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	Arts. 9 y 15
Lista de 2022 en el texto consolidado del Senado	El art. 19 de la Ley 2272 de 2022 prorrogó 53 artículos de la Ley 418, entre ellos el 124	El texto consolidado de la Ley 2272 que publica la Secretaría del Senado omite el 124; la copia del SUIN publicada por la Unidad para las Víctimas y el Gestor Normativo de Función Pública lo incluyen. Este informe usa la lista de 53	Ley 2272, art. 19
Epígrafe del art. 66C	Título: «Redención de pena por trabajo, colaboración eficaz, erradicación de cultivos ilícitos, desminado y trabajos restaurativos»	La redención por colaboración eficaz, prevista en el radicado, se eliminó en la Cámara; el epígrafe la conserva	Art. 17
Título y expediente	El título dice «transformación territorial integral»	El radicado, la ponencia de la Cámara y varias proposiciones aprobadas aún dicen «intervención»; sin efecto jurídico	Expediente

Fuente: Ley 2640 de 2026, expediente del Proyecto de Ley 433 de 2026 Cámara – 296 de 2026 Senado, conceptos del Consejo Superior de Política Criminal y de la Defensoría del Pueblo. Elaboración de QNOMOS.

12. Preguntas abiertas

La ley deja preguntas que no responde y que son necesarias para aplicarla, financiarla y evaluarla. Se agrupan por tema, con lo que las resolvería.

Tabla 12. Preguntas que la ley deja abiertas

Tema	Pregunta	Qué la resolvería
Destinatarios	¿Cuál es el universo por tipo de estructura y por departamento, incluidas las de crimen organizado para las que la exposición no da cifra? ¿Cuántos integrantes tienen hoy orden de captura o condena?	Un conteo oficial publicado con fecha y método, y la calificación de los grupos por el Consejo de Seguridad Nacional
Proceso	¿Cómo opera el procedimiento de los artículos 43 a 53 de la Ley 1908 con los plazos de seis meses vigentes? ¿En qué momento, por cuánto tiempo y con qué reglas procede la ubicación temporal?	Interpretación de la Fiscalía y los jueces; el reglamento operativo; una eventual corrección legislativa
Tratamiento penal	¿A quién cubre la remisión al artículo 66H? ¿Cómo se concretará el criterio de «control y liderazgo» que define el rol de mando (art. 66B, numeral 1) y cómo se establecerá el «rol determinante» en el reclutamiento, que la ley no define?	Los acuerdos de la Fiscalía y el control de los jueces; la Defensoría pidió definiciones en la ley
Reclusión	¿Dónde cumplirán las medidas y las penas quienes se sometan, con qué cupos y en qué plazo? ¿Cuándo se reglamenta la Ley 2446 de 2025?	Un plan de infraestructura y cupos del INPEC y la USPEC; el reglamento de cárceles productivas
Dinero	¿Qué cuestan la unidad de la Fiscalía, la defensa pública, los programas de tránsito, la reparación administrativa y la transformación territorial, y con qué fuente? ¿Qué pasará con las apropiaciones de 2026 tras el recorte y con las de 2027?	Los estudios de cargas de la Fiscalía y la Defensoría (3 meses), un concepto de Hacienda y las apropiaciones del PGN 2027
Víctimas	¿Quién administra el programa de reparación para víctimas del crimen organizado, con qué registro y con qué presupuesto? ¿Adónde van los bienes entregados?	El acto que cree el programa; la Comisión de Financiamiento de la Ley 2421 de 2024
Vigencias	¿Qué efecto tienen la prórroga de los parágrafos 3A y 3B del artículo 8 y la no inclusión del artículo 98? ¿Qué pasa con los procesos en curso en 2030?	Un texto depurado de la Ley 418, que el radicado ordenaba publicar en tres meses y el texto sancionado no incluye; una regla de transición
Seguimiento	¿Con qué líneas de base se medirán los seis indicadores del artículo 25?	El primer informe anual al Congreso, con la información desagregada por municipio que la ley exige

Elaboración de QNOMOS.

Los datos públicos usados en este informe ofrecen contexto y líneas de base parciales para los indicadores que la ley exige medir, no su medición. Las series de la Policía, de la Unidad para las Víctimas, de Medicina Legal, del INPEC y del presupuesto permiten seguir la criminalidad en los territorios, los menores desvinculados, las víctimas registradas y los cupos carcelarios, con cortes distintos entre sí. La desarticulación de estructuras sin reconfiguración, la reparación efectiva, la trazabilidad de los bienes entregados y los desaparecidos localizados con información aportada en el proceso requieren registros administrativos del propio sometimiento, vinculados a cada estructura y territorio, que hoy no son públicos. La línea de base contra la cual se leerá el primer informe anual depende de que esos registros existan y se publiquen.

Anexo A. Nota metodológica y fuentes

El informe es descriptivo. Lee el texto sancionado de la Ley 2640 de 2026 y el expediente completo del trámite, contrasta el texto con las normas que modifica y con los conceptos previos, y describe con estadística lo que los registros públicos muestran sobre lo que la ley regula. No modela efectos, no proyecta cuántas personas se acogerán ni estima costos. Todas las cifras de la Policía, la Unidad para las Víctimas, Descontamina Colombia, el INPEC, Medicina Legal, la Fiscalía y el Ministerio de Hacienda son conteos sobre los conjuntos de datos abiertos que esas entidades publican en datos.gov.co, en copias cuya integridad se verificó frente a la fuente. Las categorías penales de la Fiscalía siguen el rótulo del delito y su artículo del Código Penal: un rótulo cuenta en una categoría solo si empieza por el nombre de ese delito, de modo que el concierto para delinquir agravado «para extorsión» cuenta como concierto y no como extorsión, el secuestro extorsivo como secuestro, y la financiación del terrorismo (art. 345) no cuenta como terrorismo. Los rótulos genéricos de capítulo sin artículo («Del secuestro», «Del homicidio», «Del lavado de activos») quedan fuera de todas las categorías; el catálogo completo, con los rótulos no capturados y su conteo, está en los soportes. La Tabla 13 declara cada insumo y su corte.

Tabla 13. Insumos, cortes y uso

Insumo	Fuente y corte	Uso en el informe
Ley 2640 de 2026, texto sancionado (28 pp.)	Presidencia de la República, descargado el 7 de noviembre de 2026; lectura óptica propia cotejada con la imagen	Texto de referencia de todas las citas
Expediente del PL 433/2026C – 296/2026S	Ficha de la Cámara; Gacetas 1516, 1554, 1568, 1587, 1588, 1678 y 1716 de 2026; ponencias y proposiciones; mensaje de urgencia; Comisión Primera del Senado	Capítulos 2, 3, 5 y 11
Conceptos	Consejo Superior de Política Criminal (n.º 08.2026, sesión del 23 de octubre); Defensoría del Pueblo (26 de octubre de 2026)	Capítulos 2, 4, 6, 7, 9 y 11
Leyes 418 de 1997 (consolidada), 548, 782, 1106, 1421, 1738, 1941, 2126, 2197, 2272, 975, 1424, 1908, 1150, 65 de 1993, 2421 de 2024 y 2446 de 2025	Secretaría del Senado, textos consolidados, consultados el 7 y el 8 de noviembre de 2026; la Ley 2272 también en la copia del SUIN publicada por la Unidad para las Víctimas	Capítulos 1, 4, 5 y 10
Delitos y hechos (homicidio, extorsión, secuestro, terrorismo, masacres, afectación de la Fuerza Pública, infraestructura, desmovilización y sometimiento individual, desvinculación de menores)	Policía Nacional, SIEDCO, datos abiertos, corte de agosto de 2026	Capítulo 3; Gráficos 2 a 6
Población	DANE, proyecciones de población municipal 2018–2042, total 2025	Tasas por cien mil habitantes
Víctimas registradas	Unidad para las Víctimas, cifras por hechos y por municipio, corte del 31 de agosto de 2026	Capítulo 7; Gráfico 9

Insumo	Fuente y corte	Uso en el informe
Víctimas de minas	Descontamina Colombia, situación de víctimas de minas antipersonal, 1990–2023	Capítulo 7; Gráfico 11
Desaparecidos	Medicina Legal, «Desaparecidos en Colombia», 2026, corte de junio de 2026	Capítulo 7; Gráfico 10
Capacidad penitenciaria	INPEC, población intramural por establecimiento (enero de 2022 a octubre de 2026) y directorio de establecimientos	Capítulo 6; Gráfico 8; Tabla 7
Procesos penales	Fiscalía General de la Nación, conteo de procesos, corte del 30 de septiembre de 2026	Capítulo 5; Gráfico 7
Presupuesto	Ministerio de Hacienda, ejecución presupuestal del PGN (5phs-yqfw), 2019 a septiembre de 2026	Capítulo 9; Gráficos 12 y 13; Tabla 9
Municipios PDET	Agencia de Renovación del Territorio, datos abiertos	Capítulo 8

Los programas, tablas intermedias y registros de cálculo están disponibles para consulta en contacto@qnomos.lat.

Límites. Los conteos de la Policía registran casos, no autores, y no distinguen la parte atribuible a los grupos que la ley nombra. Los conteos oficiales de integrantes de grupos armados y de «acciones» que cita la exposición de motivos provienen de registros no publicados en datos abiertos y no se reproducen. Las votaciones del Congreso se citan de la prensa de la Cámara y de medios, porque las actas de plenaria no estaban publicadas al cierre. Las cifras de 2026 son parciales (enero a agosto en la Policía, enero a septiembre en el presupuesto y la Fiscalía, octubre en el INPEC). El presupuesto de 2026 no refleja el recorte de octubre.

Referencias

- Congreso de la República. Ley 2640 del 4 de noviembre de 2026, «por medio de la cual se modifica, adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997, sus prórrogas y se establece la política estatal para garantizar el orden público, lograr una transformación territorial integral y se dictan otras disposiciones». Texto sancionado, 28 pp. Presidencia de la República, normativa.
- Cámara de Representantes. Ficha del Proyecto de Ley 433 de 2026 Cámara – 296 de 2026 Senado (https://www.camara.gov.co/politica-estatal-para-garantizar-el-orden-publico/, consultada el 7 de noviembre de 2026); texto radicado; texto aprobado en Comisiones Primeras conjuntas (acta 01 del 21 de octubre de 2026); ponencias para segundo debate; proposiciones aprobadas en plenaria; nota de prensa del 4 de noviembre de 2026.
- Gaceta del Congreso, n.º 1516, 1554, 1568, 1587, 1588, 1678 y 1716 de 2026 (Imprenta Nacional; copias del espejo de Red Jurídica, consultadas el 7 de noviembre de 2026). La Gaceta 1660 de 2026, con la ponencia para segundo debate en la Cámara, no estaba disponible en el espejo; el texto de la ponencia se tomó del archivo publicado en la ficha de la Cámara.

- Mejía y otros (2026). Estudio sobre los efectos del cese al fuego de 2023, citado como «Mejía et al., 2026» por la exposición de motivos y por la ponencia para segundo debate en la Cámara; el expediente no incluye la referencia bibliográfica completa.
- Ministerios del Interior y de Justicia y del Derecho (2026). Exposición de motivos del Proyecto de Ley «por medio de la cual se modifica, adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997 … y lograr una intervención territorial integral», 13 de octubre de 2026. Presidencia de la República, mensaje de urgencia e insistencia, octubre de 2026.
- Consejo Superior de Política Criminal (2026). Estudio al Proyecto de Ley 433 de 2026 Cámara/296 de 2026 Senado, Concepto n.º 08.2026, sesión del 23 de octubre de 2026.
- Defensoría del Pueblo (2026). Concepto técnico para el segundo debate en plenarias de Cámara y Senado sobre el Proyecto de Ley 433 de 2026 Cámara – 296 de 2026 Senado, 26 de octubre de 2026.
- Senado de la República, Comisión Primera. Ponencia para segundo debate, fe de erratas y ponencia de archivo del PL 296 de 2026 Senado (https://www.comisionprimerasenado.com, consultados el 7 de noviembre de 2026).
- Secretaría General del Senado. Leyes 65 de 1993, 418 de 1997, 548 de 1999, 782 de 2002, 975 de 2005, 1106 de 2006, 1150 de 2007, 1421 y 1424 de 2010, 1738 de 2014, 1908 y 1941 de 2018, 2126 de 2021, 2197 y 2272 de 2022, 2421 de 2024 y 2446 de 2025, textos consolidados (http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/, consultados el 7 y el 8 de noviembre de 2026).
- Unidad para las Víctimas. Ley 2272 de 2022, copia del Sistema Único de Información Normativa (SUIN) (https://www.unidadvictimas.gov.co/wp-content/uploads/Documentos/ley/Ley_2272_2022.pdf, consultada el 8 de noviembre de 2026).
- Corte Constitucional. Sentencias C-048 de 2001, C-069 de 2020, C-525 de 2023, C-542 de 2023 y T-003 de 2024, citadas por la exposición de motivos; C-579 de 2013, C-674 de 2017, C-007 de 2018 y SU-122 de 2022, citadas por la Defensoría del Pueblo.
- Policía Nacional. SIEDCO, conjuntos de datos abiertos de homicidio, extorsión, secuestro, terrorismo, masacres, afectación de miembros de la Fuerza Pública, destrucción de infraestructura, voladura de oleoductos, desmovilización individual, sometimiento individual a la justicia y desvinculación de menores de edad (https://www.datos.gov.co), corte de agosto de 2026.
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Cifras de víctimas por hechos y por municipio, datos abiertos, corte del 31 de agosto de 2026.

- Descontamina Colombia, Presidencia de la República. Situación de víctimas de minas antipersonal, datos abiertos, 1990–2023.
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Desaparecidos en Colombia, datos abiertos 2026, corte de junio de 2026.
- Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. Población intramural a cargo del INPEC por establecimiento, enero de 2022 a octubre de 2026; directorio de establecimientos. Datos abiertos.
- Fiscalía General de la Nación. Conteo de procesos, datos abiertos, corte del 30 de septiembre de 2026.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Ejecución presupuestal del Presupuesto General de la Nación, 2019–2026, datos abiertos (conjunto 5phs-yqfw), corte de septiembre de 2026.
- DANE. Proyecciones de población municipal por área, 2018–2042. Agencia de Renovación del Territorio. Municipios PDET, datos abiertos.
- Arias, G., Flórez, J., Tobo, P., Revollo, R. B. y Llorente, M. V. (2026). El costo de negociar mal. Fundación Ideas para la Paz (citado por la exposición de motivos). QNOMOS S.A.S. (2026). El recorte del PGN 2026. Monitor Presupuestal, n.º 01.

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

Q·NOMOS

INTELIGENCIA DE DECISIONES

N.º 02 · 8 DE NOVIEMBRE DE 2026

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