

Bogotá D.C, 20 de Julio de 2026

Doctor;
SECRETARIO GENERAL
Cámara de Representantes
Congreso de la República de Colombia
(correo electrónico)

REFERENCIA: Radicación Proyecto de Acto Legislativo No. ____ de 2026 CÁMARA **“Por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política y se establecen las disposiciones constitucionales para la destinación social y territorial de bienes de origen ilícito para la reparación de las víctimas y la paz territorial”**

Respetado Secretario,

Por medio de la presente y de conformidad con lo establecido en el artículo 154 de la Constitución Política¹ y los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1992² nos permitimos someter a consideración del Honorable Congreso de la

¹ **Constitución Política de Colombia. Artículo 154.** Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

² **Ley 5 de 1992** “Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes”

Artículo 139. Presentación de proyectos. Los proyectos de ley podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarias.

Artículo 140. Iniciativa legislativa. Modificado por el art. 13, Ley 974 de 2005. Pueden presentar proyectos de ley: 1. Los Senadores y Representantes a la Cámara. 2. El Gobierno Nacional, a través de los Ministros del Despacho. 3. La Corte Constitucional. 4. El Consejo Superior de la Judicatura. 5. La Corte Suprema de Justicia. 6. El Consejo de Estado. 7. El Consejo Nacional Electoral. 8. El Procurador General de la Nación. 9. El Contralor General de la República. 10. El Fiscal General de la Nación. 11. El Defensor del Pueblo.

República el Proyecto de Acto Legislativo **“Por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política y se establecen disposiciones constitucionales para la destinación social y territorial de bienes de origen ilícito para la reparación de las víctimas y la paz territorial”**.

Por tal motivo, y en cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 145 de la Ley 5 de 1992³ que establece el orden para la redacción de los proyectos de ley, el mismo contiene el título, el encabezamiento, la parte dispositiva y la exposición de motivos. Bajo este sentir, se anexa al presente el original en formato PDF con firmas y dos copias (en formato PDF sin firmas, y formato Word sin firmas).

Asimismo, señor presidente, comedidamente elevo ante usted la solicitud de designación de ponente conforme lo establece el inciso 3 del artículo 150 de la Ley 5 de 1992, por cuanto que, al tratarse de un Proyecto de Acto Legislativo presentado por la Bancada de Paz, esta cuenta con el derecho de designar el ponente.

Bajo las anteriores prerrogativas, presentamos a su consideración al Honorable Representante a la Cámara **EDINSON RODRIGUEZ CANCHIMBO** CITREP 9 para ser designado ponente de esta iniciativa.

De los Honorables Congresistas, **bancada de Paz**;

EDINSON RODRIGUEZ CANCHIMBO
H. Representante a la Cámara CITREP 9

³ **Ley 5 de 1992** “Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes”

Artículo 145. Orden en la redacción del proyecto. En la presentación de todo proyecto debe incluirse: título, encabezamiento, parte dispositiva y exposición de motivos. Sin este orden el Presidente devolverá el proyecto para su corrección.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Carrera 7 No. 8 – 68 Edificio Nuevo del Congreso
Teléfono: 601 390 4050 Ext:
Bogotá D.C.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Carrera 7 No. 8 – 68 Edificio Nuevo del Congreso
Teléfono: 601 390 4050 Ext:
Bogotá D.C.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. _____ DE 2026 CÁMARA

“Por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política y se establecen disposiciones constitucionales para la destinación social y territorial de bienes de origen ilícito para la reparación de las víctimas y la paz territorial”

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA

Artículo 1: Modifíquese el artículo 34 de la Constitución Política, el cual quedará así:

ARTICULO 34. Se prohíben las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación.

No obstante, por sentencia judicial, se declarará extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro público o con grave deterioro de la moral social.

Los bienes objeto de extinción de dominio tendrán destinación prioritaria y obligatoria para la reparación integral de las víctimas del conflicto armado, el desarrollo territorial y la construcción de paz.

Parágrafo. El Estado garantizará la identificación, administración, destinación y aprovechamiento efectivo de los bienes y recursos provenientes de actividades ilícitas, procesos de extinción de dominio y acuerdos de paz. Estos constituirán fuente prioritaria de financiación del gasto público social orientado a la reparación de las víctimas y la superación de condiciones de vulnerabilidad en los territorios afectados por el conflicto armado.

La ley establecerá mecanismos para:

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Carrera 7 No. 8 – 68 Edificio Nuevo del Congreso
Teléfono: 601 390 4050 Ext:
Bogotá D.C.

- a) *La asignación preferente de dichos bienes a comunidades, organizaciones sociales, víctimas del conflicto armado, pueblos étnicos y territorios priorizados.*
- b) *La participación de las comunidades en la administración y uso de los bienes.*
- c) *La transparencia, trazabilidad y control social sobre su destinación.*

Artículo 2: Vigencia y derogatorias. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. _____ DE 2026 CÁMARA

“Por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política y se establecen disposiciones constitucionales para la destinación social y territorial de bienes de origen ilícito para la reparación de las víctimas y la paz territorial”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO

El presente Acto Legislativo tiene por objeto elevar a rango constitucional la obligación del Estado colombiano de destinar los bienes provenientes de actividades ilícitas a la reparación de las víctimas del conflicto armado y a la construcción de paz territorial, mediante la modificación del artículo 34 Superior. Con ello, se genera un impacto sociopolítico directo al arrebatar el poder económico a las estructuras criminales organizadas y transferirlo estratégicamente a las comunidades más golpeadas por la violencia, consolidando una verdadera justicia material, restaurativa y distributiva, superando vacíos normativos y garantizando una utilización efectiva de dichos activos en función del interés general en el marco del postconflicto.

En este sentido, la reforma trasciende la coyuntura y materializa los compromisos del Acuerdo Final para la Paz como una política de Estado inalterable y no como un programa transitorio de Gobierno, asegurando que el patrimonio de origen ilícito financie de manera estructural y definitiva una reparación integral y restaurativa en todo el territorio nacional.

II. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

El debate sobre la administración y destinación de los bienes provenientes de economías criminales ha estado presente de manera somera en la agenda del Congreso de la República, esto por cuanto que, dentro de sus funciones constitucionales y legales se han adelantado debates de control político e iniciativas de rango legal, mas no a nivel constitucional sobre la materia, derivados de la apuesta por parte del ejecutivo. Se delimita su alcance, conforme los siguientes;

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Carrera 7 No. 8 – 68 Edificio Nuevo del Congreso
Teléfono: 601 390 4050 Ext:
Bogotá D.C.

1- Debates de control político:

Durante los periodos legislativos recientes (especialmente entre 2022 y 2024), las Comisiones Primeras y las plenarias de Senado y Cámara han adelantado rigurosos debates de control político citando a la Sociedad de Activos Especiales (SAE) y al Fondo de Reparación a las Víctimas. El diagnóstico legislativo ha sido unánime: se ha denunciado la ineficiencia, el deterioro del inventario, los altos costos de administración y la necesidad urgente de democratizar estos activos. Se ha exigido políticamente a las entidades transitar de un modelo de administración burocrática y subasta mercantil hacia la adjudicación directa de predios y empresas a favor de asociaciones campesinas y víctimas del conflicto armado⁴.

2- Iniciativas Legislativas y Políticas Públicas:

En materia de formulación de leyes ordinarias, el Congreso ha tramitado normas que abordan el espíritu de esta propuesta (mas no la desarrollan en su complemento) destacándose:

⁴ El diagnóstico sobre la ineficiencia, el deterioro de inventarios, la politización de los bienes, con la identitaria necesidad de democratizar los activos administrados por la Sociedad de Activos Especiales (SAE) y el Fondo de Reparación a las Víctimas se fundamenta conforme a: 1) Proposición No. 49 aprobada el 20 de septiembre de 2022 presentada por los H. Senadores ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ y ROY BARRERAS su objetivo fue citar de manera urgente al entonces presidente de la SAE Dr. JUAN DANIEL ROJAS MEDELLÍN. El 27 de septiembre de 2022 se llevó a cabo formalmente el Debate de Control Político en la Plenaria del Senado bajo la Proposición No. 49. El debate abordó las graves anomalías estructurales en el manejo de los recursos incautados, la falta de actualización del inventario de bienes y los criterios de asignación a los depositarios de la entidad. <http://www.secretariassenado.gov.co/cuatrenio-2022-2026/legislatura-2022-2023/respuestas-proposiciones-legislatura-2022-2023/respuestas-proposicion-49/8305-s22-3113-1/file> <http://www.secretariassenado.gov.co/cuatrenio-2022-2026/legislatura-2022-2023/informes-y-publicaciones-2/respuestas-de-control-politico-a-la-proposicion-no-49/8022-re-024-cisa-cuestionario-central/file> En el cuestionario de control político se denunciaron formalmente las "anomalías en el manejo de los recursos incautados" y la "asignación irregular de bienes a depositarios". La conclusión sobre el desorden administrativo se extrae del "Estudio Sectorial sobre la Gestión de la SAE (2019-2021)" de la Contraloría General de la República, presentado en este debate, el cual evidenció la incompatibilidad de los sistemas de inventario (SIGMA de la SAE frente al SPOA de la Fiscalía) y la consecuente pérdida del rastro de miles de bienes.

- **Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo):** Esta ley estableció políticas públicas concretas para flexibilizar la administración de activos ilícitos. Introdujo la figura de la "enajenación temprana" de inmuebles rurales bajo procesos de extinción de dominio, permitiendo que la SAE y el Fondo de Reparación a las Víctimas dispongan de ellos rápidamente para fines de reforma agraria y reparación material⁵.
- **Proyectos de Ley de Sujeción y Desmantelamiento (2023):** Iniciativas impulsadas por el Ministerio de Justicia que han propuesto que los bienes comisados o extintos a estructuras armadas organizadas se empleen estrictamente para nutrir los fondos de reparación y apalancar los proyectos productivos de las sentencias de reparación colectiva.
- **Ley 1708 de 2014 (Código de Extinción de Dominio):** Es la norma marco que regula la materia. Si bien destina un porcentaje de los recursos del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO) al sector inclusión social, la mayor parte de las rentas históricamente se ha dirigido al fortalecimiento institucional (Fiscalía, Rama Judicial, Policía), relegando la reparación directa a las víctimas.

Si bien existen esfuerzos a nivel de leyes ordinarias y decretos para facilitar la monetización o entrega de estos activos, **no existen antecedentes de iniciativas legislativas de reforma constitucional** orientadas a modificar el artículo 34 de la Carta Política con este fin. La presente iniciativa es jurídicamente inédita, toda vez que busca elevar a mandato superior

⁵ Ley 2294 de 2023 "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 "COLOMBIA POTENCIA MUNDIAL DE LA VIDA" **Artículo. 63.** Adiciónese un inciso 2 al parágrafo 2 del artículo 93 de la Ley 1708 de 2014, así: **ARTÍCULO 93. ENAJENACIÓN TEMPRANA, CHATARRIZACIÓN, DEMOLICIÓN Y DESTRUCCIÓN.** (...) *La Sociedad de Activos Especiales (SAE) podrá enajenar tempranamente en favor de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) o quien haga sus veces, como primera opción, los inmuebles rurales sociales que no sean necesarios para el giro ordinario de los negocios sociales, que no se requieran para la aplicación de la metodología de valoración prevista en el artículo 92 de esta Ley, y se requieran para reforma rural integral. En este caso, el administrador del FRISCO constituirá una reserva técnica del cincuenta por ciento (50%) del valor comercial, porcentaje que podrá ser pagado por la ANT con recursos de su presupuesto, vehículos financieros públicos y/o a través de cuentas especiales del Estado, y pagará el restante a la administradora del FRISCO, que destinará bajo los lineamientos del artículo 91 de la presente ley. (...)*

inalterable la destinación prioritaria de los bienes extintos hacia las víctimas, impidiendo que dicho fin quede sujeto a la voluntad política de los planes de desarrollo gubernamentales de turno.

III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

En Colombia, el modelo de administración de bienes incautados a la criminalidad es ineficiente y no cumple con su fin más noble y urgente: la reparación de quienes sufrieron directamente la violencia. El problema central radica en que el modelo actual de administración de activos ilícitos es ineficiente y burocrático. Hoy, bajo la **Ley 1708 de 2014 Código de Extinción de Dominio**, los recursos del **FONDO PARA LA REHABILITACIÓN, INVERSIÓN SOCIAL Y LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO (FRISCO)** se distribuyen en su inmensa mayoría para financiar el aparato estatal (Rama Judicial, Fiscalía General de la Nación, Policía Judicial de la Policía Nacional, Defensoría del Pueblo y Gobierno Nacional)⁶, dejando porcentajes insuficientes para la reparación directa de las víctimas⁷. El Estado fortalece su infraestructura con el producto del crimen, mientras las comunidades despojadas continúan marginadas. A esto se suma el deterioro crónico de los bienes administrados por la Sociedad de Activos Especiales (SAE), donde los altos costos de mantenimiento y seguridad terminan superando la rentabilidad de las propiedades⁸.

⁶ **Ley 1708 de 2014** "Por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio" **Artículo 91. Administración y destinación.** Los bienes sobre los que se declare la extinción de dominio, descontando aquellos destinados para el pago gradual y progresivo de los pasivos de dicho Fondo, los recursos que sean indispensables para el funcionamiento de la entidad encargada de la administración de los bienes, y las destinaciones específicas previstas en la ley y aquellas secciones del inventario de bienes a cargo de la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. -SAE- que sean considerados estratégicos para los propósitos de política pública del Gobierno nacional, se utilizarán a favor del Estado y serán destinados así: en un veinticinco por ciento (25%) a la Rama Judicial, en un veinticinco por ciento (25%) a la Fiscalía General de la Nación, en un diez por ciento (10%) a la Policía Judicial de la Policía Nacional para el fortalecimiento de su función investigativa, en un cinco por ciento (5%) para la Defensoría del Pueblo para el fortalecimiento de la defensa pública en los procesos de extinción de dominio y el treinta y cinco por ciento (35%) restante para el Gobierno nacional, quien reglamentará la distribución de este último porcentaje, teniendo como prioridad la reparación de las víctimas.

⁷ Lo anterior, demuestra que la Ley Ordinaria prioriza el fortalecimiento burocrático sobre la reparación, justificando la necesidad de una orden constitucional que invierta esta prioridad.

⁸ Véase en: Informes de Auditoría de Cumplimiento a la Sociedad de Activos Especiales emitidos por la Contraloría General de la República (Auditorías 2019 – 2022) en donde los entes de control han evidenciado

Frente a esta realidad, aunque existen esfuerzos legislativos recientes como el **Plan Nacional de Desarrollo (Ley 2294 de 2023)** que promueven la entrega de predios extintos a campesinos y víctimas, estas medidas no dejan de ser políticas de Gobierno⁹. Al ser normas de rango legal y planes cuatrienales, nacen con fecha de caducidad y quedan a merced de los vaivenes políticos. Actualmente, existe una ausencia absoluta de un mandato constitucional que blinde este propósito. Modificar el artículo 34 Superior es la única vía para convertir la indemnización integral mediante bienes ilícitos en una Política de Estado inalterable. Al elevar esta destinación a rango constitucional, se garantiza que los recursos arrebatados a las mafias no terminen cubriendo déficits fiscales de las entidades públicas, sino que se dirijan obligatoriamente a saldar la deuda histórica con el territorio.

Este Acto Legislativo es una necesidad ineludible para la sostenibilidad del proceso de paz y la consolidación del posconflicto. El cumplimiento del **Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera**, específicamente en su Punto 1 que trata sobre la **Reforma Rural Integral** y su Punto 5 que trata del **Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto**, demanda una inyección masiva de tierras y capital que el Presupuesto General de la Nación no puede soportar por sí solo sin poner en riesgo la estabilidad fiscal. Transferir estratégicamente el poder económico de las estructuras criminales a las comunidades golpeadas por la violencia financia de manera estructural la paz en los territorios.

de manera reiterada inconsistencias en los inventarios, deterioro físico de los inmuebles por falta de saneamiento y costos de administración que superan los ingresos generados. Esto justifica la necesidad urgente de entregar estos bienes a las víctimas en lugar de mantenerlos inactivos bajo la burocracia estatal.

<https://www.saesas.gov.co/transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica/9-reportes-de-control/planes-de-mejoramiento-contraloria-general-de-la-republica/informes-de-organismos-de-inspeccion-vigilancia-y-control/informes-de-auditoria-contraloria-general-de-la-republica/12-informe-de-auditoria-de-cumplimiento-proceso-de-administracion-control-y-seguimiento-de>
<https://www.saesas.gov.co/transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica/9-reportes-de-control/planes-de-mejoramiento-contraloria-general-de-la-republica/informes-de-organismos-de-inspeccion-vigilancia-y-control/informes-de-auditoria-contraloria-general-de-la-republica>

⁹ El PND actual flexibiliza la "enajenación temprana" y el traslado de bienes de la SAE para la reforma agraria y la reparación. Sin embargo, al ser una ley temporal de vigencia cuatrienal, demuestra la ausencia de una garantía permanente.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Carrera 7 No. 8 – 68 Edificio Nuevo del Congreso
Teléfono: 601 390 4050 Ext:
Bogotá D.C.

Esta iniciativa cumple un doble propósito: asfixia las finanzas de las economías ilegales garantizando la no repetición y consolida una verdadera justicia material, restaurativa y distributiva.

En consecuencia, los beneficiarios directos de esta reforma constitucional son los sujetos de especial protección como las víctimas debidamente acreditadas en el Registro Único de Víctimas (RUV), las asociaciones campesinas carentes de tierra, y las comunidades étnicas y locales asentadas en los territorios históricamente marginados. El proyecto trasciende el asistencialismo para transformarlos en agentes productivos con acceso efectivo a medios de producción reales. De manera concurrente, el beneficiario integral es la sociedad colombiana, que logra debilitar estructuralmente la capacidad operativa y financiera del crimen organizado.

IV. MARCO JURÍDICO DEL PROYECTO

La presente iniciativa legislativa encuentra su cimiento más profundo en la cláusula del **Estado Social de Derecho** en el que se instituye Colombia y en el poder de Reforma Constitucional que le asiste al **Congreso de la República**.

Es así como se estima que de conformidad con los **artículos 114, 374, 375 de la Constitución Política**¹⁰, el legislativo actúa aquí como constituyente derivado, no para sustituir los ejes definitorios de la Constitución Política de

¹⁰ **Constitución Política de Colombia. Artículo 114.** Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración. El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.

Constitución Política de Colombia. Artículo 374. La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo.

Constitución Política de Colombia. Artículo 375. Podrán presentar proyectos de acto legislativo el Gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente. El trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el Gobierno. En el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara. En este segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero.

1991, sino para materializar de manera inexcusable los mandatos del **artículo 2 Superior**, el cual establece **los fines esenciales del Estado** encontrando aquí como imposición, el **servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución**.

En sinergia con lo anterior es dable situar en la discusión jurídica el precepto superior ubicado en el **artículo 13**, el cual dispone para el Estado la promoción de las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, adoptando medidas en favor de los grupos que han sido marginados, que para este caso ha sido la población víctima del conflicto armado. La articulación inescindible de los anteriores activa el mandato ineludible del Estado de adoptar acciones afirmativas para garantizar la promoción de esta población. Por lo tanto, al proponer la adición al **artículo 34 Superior** desinando el patrimonio extinto a la criminalidad para financiar la reparación de las víctimas, no constituye un simple acto de asistencia social, sino la materialización estricta de los fines esenciales del Estado. El proyecto no riñe con el ordenamiento jurídico colombiano, sino que traduce las promesas constitucionales en justicia restaurativa y distributiva: transforma la riqueza ilícita que generó el despojo en el vehículo económico directo que permitirá reconstruir los proyectos de vida de quienes exigen una verdadera reparación integral.

El raciocinio jurídico que soporta esta apuesta política parte de comprender la naturaleza de la acción de extinción de dominio que opera como una acción constitucional pública, jurisdiccional, autónoma e independiente. En ello, la Corte Constitucional¹¹ ha decantado de manera pacífica que esta figura no reviste el carácter de pena ni de sanción penal, sino que es una consecuencia jurídica patrimonial frente a la adquisición de bienes con capital ilícito, lo cual desvirtúa frontalmente la función social de la propiedad garantizada en el artículo 58 superior. Al recuperar estos activos, resulta lógicamente necesario imponerles una nueva función social explícita desde el texto constitucional: la reparación.

¹¹ Corte Constitucional Sentencia C – 740 de 2003 M.P. Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO. Corte Constitucional Sentencia C – 327 de 2020 M.P. LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ.

Sin embargo, en el estado actual del ordenamiento jurídico en lo que concierne al **Código de Extinción de Dominio Ley 1708 de 2014**, este distribuye las rentas del **Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO)** ha priorizado el sostenimiento administrativo de las entidades de justicia y seguridad con un bajo porcentaje para las víctimas. Esta arquitectura legal ha generado un vacío donde los recursos no llegan a la base social afectada. Por ello, elevar la destinación a las víctimas a rango constitucional obliga al legislador ordinario a la posterior reestructuración legal de dicho fondo, subordinando el sostenimiento burocrático a la indemnización integral, donde la víctima es el centro y la prioridad del recaudo.

Ahora bien, en el ámbito de la justicia transicional y el derecho a la paz, este Acto Legislativo se articula armónicamente con el **artículo 22** de la Constitución y con el **Acto Legislativo 02 de 2017**. Este último incorporó la obligación de que las instituciones y autoridades del Estado garanticen el cumplimiento de lo establecido en el **Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y La Construcción de una Paz Estable y Duradera**. Puesto que los Puntos 1 y 5 del Acuerdo exigen la dotación de tierras y la reparación material de las víctimas, la propuesta dota de músculo financiero a la **Ley de Víctimas, Ley 1448 de 2011** utilizando recursos extra presupuestales. Así, se supera el límite de las capacidades del Presupuesto General de la Nación, creando una fuente de financiación constitucionalizada que no afecta la regla fiscal ni genera nuevos impuestos.

Finalmente, desde la perspectiva del derecho administrativo y las políticas territoriales, la iniciativa blinda los esfuerzos que hasta hoy solo tenían soporte en actos administrativos o leyes temporales. En la actualidad, la entrega de predios a campesinos o víctimas se ampara en el **Decreto Ley 893 de 2017** (que creó los PDET) y en diversas resoluciones internas de la Sociedad de Activos Especiales (SAE) como aquellas que fijan metodologías para rentas sociales o comodatos, así como en los lineamientos transitorios del **Plan Nacional de Desarrollo Ley 2294 de 2023**. Al ser normas de menor jerarquía, estas políticas pueden ser derogadas por el gobierno de turno. Así las cosas, el presente proyecto soluciona esta fragilidad jurídica: al constitucionalizar la destinación de los bienes ilícitos, las resoluciones administrativas y los decretos gubernamentales ya no dependerán de la voluntad política del

cuatrienio, sino que estarán sometidos a un mandato superior inalterable de reparación y paz territorial.

V. MARCO REGULATORIO INTERNACIONAL

La destinación social y reparadora de los bienes de origen ilícito no es un experimento jurídico, sino la consolidación de una tendencia global en la política criminal y la justicia transicional contemporánea. Diversos ordenamientos jurídicos de alta complejidad han comprendido que la simple incautación a favor del fisco es insuficiente frente al daño multidimensional causado por el crimen organizado, transitando obligatoriamente hacia modelos de restitución comunitaria y compensación directa.

El referente dogmático y empírico por excelencia es la **República Italiana** que a través de la **Ley 109 de 1996** y el posterior **Código Antimafia (Decreto Legislativo 159 de 2011)**, Italia instituyó jurídicamente el principio de "reutilización social". Esta legislación prohíbe que el Estado retenga o monetice los bienes confiscados a las mafias exclusivamente para cubrir su propio déficit burocrático. En su lugar, ordena a la **Agencia Nacional para la Administración y Destinación de Bienes Secuestrados y Confiscados** AGENZIA NAZIONALE PER L'AMMINISTRAZIONE E LA DESTINAZIONE DEI BENI SEQUESTRATI E CONFISCATI ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA (ANBSC) que los bienes de la mafia sean transferidos expeditamente a municipios, cooperativas sociales y asociaciones comunitarias. El objetivo legal es la "reutilización social" para reparar el tejido económico y moral destruido por el crimen organizado. Este modelo probó que arrebatar la riqueza criminal para entregarla a la base social es el golpe más contundente contra el control territorial de las estructuras ilegales.

En el contexto latinoamericano, **México** reestructuró recientemente su modelo de administración patrimonial mediante la creación del **Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado (INDEP)**. Amparado en la **Ley Nacional de Extinción de Dominio** y la **Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público**, el ordenamiento mexicano consagró el deber estatal de inyectar los recursos derivados del narcotráfico y la corrupción directamente en programas sociales, infraestructura para

zonas de extrema pobreza y fondos de atención a víctimas, superando la visión netamente punitiva de la incautación. En este mismo sentido **PERU** cuenta con Programa Nacional de Bienes Incautados (PRONABI) faculta para para entregar bienes en "asignación de uso" a instituciones que desarrollen fines sociales, programas de bienestar y proyectos para poblaciones vulnerables.

Por su parte, el sistema federal de los Estados Unidos contempla **U.S. Marshals Service** y el **Programa de Decomiso de Activos** (ASSET FORFEITURE PROGRAM) del Departamento de Justicia, que mediante este el Estado tiene la obligación prioritaria de usar el dinero incautado al delincuente para compensar económicamente a las víctimas del delito antes de que los fondos ingresen al presupuesto del gobierno. Su misión es quitar a los criminales sus fortunas ilegales para dismantelar sus redes, compensar a las víctimas y financiar los esfuerzos policiales. En el marco de la **COMPREHENSIVE CRIME CONTROL ACT** de **1984** y las normas federales de decomiso civil, el sistema estadounidense aplica las figuras jurídicas de **REMISSION** (Remisión) y **RESTORATION** (Restitución). Estas herramientas obligan al Estado a priorizar el resarcimiento económico y directo de las víctimas del delito utilizando los bienes incautados al infractor, condicionando el ingreso de estos recursos al presupuesto general hasta que la reparación esté garantizada.

Si bien el análisis comparado evidencia que en naciones como **Italia, México y Estados Unidos** la destinación social de los activos ilícitos se ha consolidado exitosamente mediante legislación ordinaria o normatividad federal, **el contexto histórico y transicional de Colombia exige elevar este mandato a rango constitucional**. En dichos países, el legislador ordinario ha logrado sostener la voluntad política para proteger estos recursos; no obstante, la experiencia jurídica colombiana demuestra que, bajo leyes ordinarias como el actual Código de Extinción de Dominio, el patrimonio incautado termina siendo absorbido por las necesidades presupuestales y burocráticas del propio Estado. Por lo tanto, plantear esta medida mediante un Acto Legislativo no constituye un exceso normativo, sino una necesidad jurídica estricta. Modificar la cúspide del ordenamiento es la única vía para arrebatárle esa discrecionalidad al legislador ordinario y a los gobiernos de turno, blindando los recursos del Acuerdo de Paz y garantizando que la

reparación a las víctimas opere como una política de Estado inalterable, libre de contingencias fiscales.

VI. IMPACTO FISCAL

De conformidad con el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia pacífica de la Corte Constitucional, el presente proyecto de Acto Legislativo no requiere la elaboración ni la presentación del análisis de impacto fiscal establecido en el **artículo 7 de la Ley 819 de 2003**.

El raciocinio jurídico que sustenta esta inexigibilidad se fundamenta en el **Principio de Supremacía Constitucional** y en la naturaleza del poder constituyente derivado. A través de una línea jurisprudencial sólida, contenida en las **Sentencias C – 332 de 2012, C – 367 de 2012, C – 457 de 2012, C – 1052 de 2012** y ratificada en la reciente **Sentencia C – 340 de 2024**, la Corte Constitucional ha determinado de manera tajante que los requisitos de trámite previstos en la Ley 819 de 2003 son aplicables de forma exclusiva a los "proyectos de ley" (ordinarias, estatutarias u orgánicas) y no a los "proyectos de Acto Legislativo".

Exigir el cumplimiento del artículo 7 de la Ley 819 a una reforma constitucional implicaría subvertir la jerarquía de las normas, sometiendo el poder del Congreso para modificar la Constitución a una restricción impuesta por una norma de rango inferior (ley orgánica). Las reglas y requisitos para tramitar un Acto Legislativo están taxativa y restrictivamente consagradas en el Título XIII de la Constitución Política y en la Ley 5 de 1992. Ninguna de estas disposiciones superiores exige el aval fiscal del Ministerio de Hacienda como condición de validez para tramitar y aprobar una enmienda a la Constitución Política.

Por consiguiente, aunque la modificación del artículo 34 constitucional conlleve inherentemente un cambio en la destinación de los porcentajes y recursos del **FRISCO** para priorizar la indemnización de las víctimas del conflicto armado, esta es una decisión suprema de diseño institucional y de Estado. Al tratarse de una reconfiguración constitucional y no de una simple ordenación del gasto mediante ley ordinaria, el legislador constituyente tiene plena autonomía para deliberar y aprobar la iniciativa sin que la

omisión de un análisis de impacto fiscal vicie en lo absoluto su trámite legislativo.

VII. CONFLICTO DE INTERESES

De acuerdo con el **artículo 291 de la Ley 5ª de 1992** Reglamento Interno del Congreso, modificado por el **artículo 3º de la Ley 2003 de 2019**, establece que: *“el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”*.

De igual manera, el **artículo 286** de la norma en comento, modificado por el **artículo 1º de la Ley 2003 de 2019**, define el conflicto de interés como la *“situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista”*.

Con base en lo anterior y, de acuerdo con el carácter abstracto e impersonal de la norma, en esta iniciativa legislativa no se evidencia que los congresistas puedan incurrir en posibles conflictos de interés, toda vez que tampoco puede predicarse un beneficio particular, actual y directo que les impida participar de la discusión y votación de este proyecto. Lo anterior, sin perjuicio del deber de los congresistas de examinar, en cada caso en concreto, la existencia de posibles hechos generadores de conflictos de interés, en cuyo evento deberán declararlos de conformidad con lo dispuesto en el **inciso 1º del artículo 286** ibídem: *“Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones”*.