

Pronunciamiento de la Defensoría del Pueblo sobre las Zonas de Ubicación Temporal

Bogotá, 19 de mayo de 2026 (@Defensoria,col) En los últimos días se ha dado un debate público sobre la instalación de Zonas de Ubicación Temporal (ZUT) y la suspensión temporal de órdenes de captura para el traslado y permanencia en ellas de integrantes de grupos armados organizados parte del conflicto armado. La discusión se ha concentrado en dos asuntos: qué debe entenderse por un “estado avanzado” de un proceso de paz y cuáles son los límites constitucionales y legales de las facultades presidenciales para adoptar estas medidas excepcionales.

1. El Presidente tiene la facultad de solicitar la suspensión de órdenes de captura. No obstante, dicha facultad es reglada y está sometida al cumplimiento de condiciones constitucionales y legales:

- Las zonas de ubicación temporal son una medida que han tenido y usado todos los gobiernos, al menos desde 1998, en virtud de la llamada ley de orden público.
- En estas zonas quedan suspendidas las órdenes de captura, inclusive aquellas con fines de extradición, de los miembros del grupo que estén en el listado recibido de buena fe por el Gobierno nacional de parte de los miembros representantes o voceros del grupo ilegal.
- Corresponde al presidente de la República tomar las decisiones en esta materia, pues la dirección de todo tipo de procesos de conversación o negociaciones con grupos y estructuras armadas corresponde exclusivamente al presidente de la República como responsable de la preservación del orden público. Así lo establece el artículo 189 de la Constitución y la ley de orden público.

Sin embargo:

- Si bien el presidente cuenta con un amplio margen de discrecionalidad en el ejercicio de estas funciones legales, el ejercicio de estas está sujeto a la Constitución y la ley. Se trata de una discrecionalidad reglada pues, de lo contrario, se convertiría en arbitrariedad.

- Por tal razón, las decisiones relacionadas con las ZUT requieren motivación suficiente, delimitación temporal, territorial y personal, así como mecanismos efectivos de control y verificación. Particularmente, según la ley, las ZUT únicamente se pueden establecer en un estado avanzado del proceso de paz.

2. ¿Qué es un “estado avanzado del proceso de paz”?

- **Cuando ya es viable el desarme, desmovilización y reintegración a la vida civil de los miembros del grupo:**

La ley de orden público faculta al Gobierno a que, para el establecimiento de Zonas de Ubicación Temporal se establezcan instancias nacionales e internacionales que participarán “en el proceso de dejación de armas y tránsito a la legalidad de los miembros de los grupos armados”. También señala que, además de las ZUT, se podrán utilizar “otras modalidades de reincorporación a la vida civil, para efectos de poner fin al conflicto armado”.

Adicionalmente, al referirse a las conversaciones con criminalidad organizada, en la Sentencia C-525 de 2023, la Corte sostuvo que las ZUT solo son procedentes cuando el proceso de paz se encuentra en un estado avanzado, pues “de esta manera se garantizará su idoneidad frente a la finalidad de hacer viable la entrega o sometimiento a la justicia (...) esto es, su tránsito al Estado de Derecho”. Si homologamos este requisito a las negociaciones con grupos armados organizados parte del conflicto armado, se podría entender que las ZUT debe ser idónea para hacer viable su desarme, desmovilización y reintegración a la vida civil.

Entonces, el Presidente de la República y sus delegados, en su motivación para el establecimiento de las ZUT y la suspensión de órdenes de captura, debe sustentar la idoneidad de las medidas para lograr el desarme, no como algo hipotético o posible, sino cercano: que el proceso ha avanzado hacia ese fin próximo. Prácticamente, que se concentran para el desarme.

- **De conformidad con el modelo de “Paz Total”, cuando el proceso ha avanzado en desescalar las violencias, transformaciones territoriales y tránsito a la civilidad.**

El segundo, sería medir el estado de avance de acuerdo con el modelo de paz que se ha planteado el propio Gobierno, quien ha dicho que los procesos de la “Paz Total” se asientan en tres componentes: desescalamiento de las violencias, transformaciones territoriales y tránsito a la civilidad. La ausencia de mecanismos independientes de monitoreo y verificación en la mayoría de los procesos dificulta evaluar objetivamente el cumplimiento de estos avances, pero Gobierno debe presentar información suficiente y verificable al respecto para motivar sus decisiones.

En los procesos actualmente en curso con la Coordinadora Nacional Ejército Bolivariano (CNEB), el Clan del Golfo –autodenominado EGC–, Comuneros del Sur (CS) y el autodenominado EMBF, en los cuales se han acordado ZUT, el nivel de avance, implementación y verificación no es homogéneo y, por esta razón, el análisis debe ser diferenciado.

3. En este contexto advertimos cuatro riesgos en la suspensión de órdenes de captura y establecimiento de las ZUT, que deberían ser evaluados de manera diferencial en cada proceso de negociación:

- **En primer lugar, se avanza sin tener en cuenta los derechos de las víctimas.**
No hay acuerdos mínimos sobre cómo se garantizarán los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. El Estado colombiano tiene obligaciones constitucionales e internacionales de investigar de oficio graves violaciones de derechos humanos y crímenes de guerra. La falta de claridad sobre estos asuntos genera riesgos de impunidad, afecta los derechos de las víctimas y puede incentivar escenarios de rearme o incumplimiento. Por ahora solo se advierte la suspensión de la justicia, no su activación.
- **En segundo lugar, se generan expectativas para los grupos en un contexto de riesgo electoral y de transición de gobierno.**
Aunque las condiciones para el desarme y la desmovilización estuvieran próximas, es improbable que el desarme se dé antes del 7 de agosto. La decisión implementar las ZUT acelera el ritmo, genera expectativas para los combatientes de los grupos en medio de cierta incertidumbre y aviva debates

en un contexto electoral en el que los grupos armados tienen gobernanza y capacidad de afectar la libertad de los electores. Los grupos en procesos de paz se comprometieron a respetar la libertad en los procesos electorales, sin embargo, se ha evidenciado una brecha entre los anuncios públicos y la realidad de su actuación.

- **En tercer lugar, persisten riesgos de seguridad para las comunidades y para quienes eventualmente se concentren en las ZUT.**

Dado que la concentración se ha previsto como gradual, entonces unos miembros del grupo conservarán las armas fuera de la ZUT, otros entrarán en la ZUT y, si se acuerdan protocolos concretos, no estarán armados allí. Solo se conocen acuerdos y avances materiales con protocolos sobre disposición de armas, monitoreo y garantías de protección con la Coordinadora Nacional Ejército Bolivariano, CNEB. Algunas de las ZUT están previstas, además, en territorios con confrontación armada activa, como Tibú- Norte de Santander; o deterioros recientes de seguridad, como Mallama, en Nariño; o con fuerte influencia del Clan del Golfo, como Tierralta en Córdoba.

- **En cuarto lugar, existe riesgo de afectación de los derechos de pueblos étnicos potencialmente impactados por las ZUT.**

Hasta el momento se ha realizado la consulta previa en la zona de Mallama, Nariño, en relación con la ZUT del Frente Comuneros del Sur. Sin embargo, en territorios como Tibú en el proceso con el EMBF tiene importante presencia de población indígena. Igual ocurre en Roberto Payán en el proceso con la CNEB, y en Belén de Bajirá y Unguía en el proceso con el Clan del Golfo. Además del análisis sobre el derecho a la consulta, los derechos al gobierno propio y al respecto de sus formas de vida no pueden entenderse como requisitos meramente formales, sino como garantías sustanciales para la protección de los derechos colectivos de estas comunidades.

Con este panorama, para sentar bases sólidas para una paz con garantía de los derechos humanos, la Defensoría del Pueblo insta al Presidente de la República a motivar adecuadamente sus decisiones y a mitigar estos riesgos antes de avanzar en los traslados y concentración en las ZUT. La construcción de paz exige decisiones excepcionales sometidas al Estado de Derecho, controles institucionales efectivos y garantías verificables para la población civil.