REPÚBLICA DE COLOMBIA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXXV - Nº 1676 Bogotá, D. C., miércoles, 28 de octubre de 2026 EDICIÓN DE 19 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 160 DE 2026 SENADO

por medio de la cual se modifica la Ley 2306 de 2023 y se establece la estabilidad laboral reforzada de las madres lactantes hasta los dos (2) años de edad del menor, y se dictan otras disposiciones.

Comisión Séptima Constitucional Permanente

CSP-CS- 1096-2026
Bogotá D.C., 28 de octubre de 2026

Doctor
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General
Doctora
LUCENA GONZÁLEZ QUIROGA
Jefe Sección de Leyes
Senado de la República
E. S. D.

ASUNTO: Publicación en la Gaceta del Congreso informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de Ley No 160/2026 SENADO** "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 2306 DE 2023 Y SE ESTABLECE LA ESTABILIDAD LABORAL REFORZADA DE LAS MADRES LACTANTES HASTA LOS DOS (2) AÑOS DE EDAD DEL MENOR, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

Respetado Secretario,

Por instrucciones de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima del Senado, y teniendo encuenta lo dispuesto en artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, remito a su Despacho en medio electrónico para su publicación en la Gaceta del Congreso de la República, la siguiente ponencia, así:

INFORME DE PONENCIA PARA: PRIMER DEBATE

NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: 160/2026 Senado

TITULO: "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 2306 DE 2023 Y SE ESTABLECE LA ESTABILIDAD LABORAL REFORZADA DE LAS MADRES LACTANTES HASTA LOS DOS (2) AÑOS DE EDAD DEL MENOR, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

INICIATIVA: H.S SANDRA CLAUDIA CHINDOY JAMIOY, CARLOS ALBERTO BENAVIDES MORA, ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA, JENNIFER PEDRAZA SANDOVAL, JOHANA OSORIO MÁRQUEZ, LAURA CRISTINA AHUMADA GARCÍA, MARY JURADO PALOMINO, ALEJANDRA OMAÑA ORTIZ, DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO, MARTHA ISABEL PERALTA EPIEYÚ, FERNEY SILVA IDROBO, MARÍA EUGENIA LONDOÑO OCAMPO, AGMETH JOSÉ ESCAF TIJERINO, H.R. LUZ MIRYAN MONCAYO, RENZO ALEXANDER GARCÍA PARRA, FRANCY NATALIA MORENO PUIN, ALEXANDRA PINEDA ORTIZ, MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS, ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO, JAIRO LEÓN VARGAS, JOSÉ FELIPE HERNÁNDEZ POLO, LOURDES MATEUS.

RADICADO: EN SENADO 11-08-2026 EN COMISIÓN: 18-08-2026 EN CÁMARA: **XX-XX-202X**

PUBLICACIONES – GACETAS

TEXTO ORIGINAL	PONENCIA 1ER DEBATE SENADO	TEXTO DEFINITIVO COM VII SENADO	PONENCIA 2DO DEBATE SENADO	TEXTO DEFINITVO PLENARIA SENADO	PONENCIA 1ER DEBATE CAMARA	TEXTO DEFINITIVO COM VII CAMARA	PONENCIA 2DO DEBATE CAMARA	TEXTO DEFINITVO PLENARIA CAMARA
05 Art 1051/2026								

PONENTES PRIMER DEBATE		
HH.SS. PONENTES	ASIGNADO (A)	PARTIDO
SANDRA CHINDOY JAMIOY	PONENTE UNICA	PACTO HISTORICO

NÚMERO DE FOLIOS: VEINTICINCO (25)
RECIBIDO EL DÍA: 28 DE OCTUBRE DE 2026
HORA: 17:38 PM

Atentamente,

ALFREDO JOSÉ MOISES LÓPEZ
Secretario General Comisión Séptima

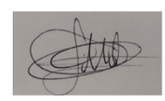
Senador
ANDRES FORERO MOLINA
Presidente Comisión Séptima
Senado de la República

Senadora
ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA
Vicepresidenta Comisión Séptima
Senado de la República

Referencia: Ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No 160/2026 Senado "por medio de la cual se modifica la ley 2306 de 2023 y se establece la estabilidad laboral reforzada de las madres lactantes hasta los dos (2) años de edad del menor, y se dictan otras disposiciones".

En los siguientes términos rindo ponencia para primer debate del proyecto de la Referencia, al cual fui designada como ponente por la Mesa Directiva con el fin de que se ponga a consideración para discusión de la Comisión Séptima del Senado de la República

Cordialmente,



SANDRA CHINDOY JAMIOY
Senadora de la República
Pacto Histórico

Informe de ponencia para primer debate en Senado del Proyecto de Ley no 160/2026 Senado "por medio de la cual se modifica la ley 2306 de 2023 y se establece la estabilidad laboral reforzada de las madres lactantes hasta los dos (2) años de edad del menor, y se dictan otras disposiciones".

I. Antecedentes del proyecto
II. Objetivo de la propuesta
III. Consideraciones generales
IV. Audiencia Pública
V. Pliego de modificaciones
VI. Conflicto de intereses
VII. Proposición

I. Antecedentes del proyecto

El proyecto de Ley no 160/2026 Senado "por medio de la cual se modifica la ley 2306 de 2023 y se establece la estabilidad laboral reforzada de las madres lactantes hasta los dos (2) años de edad del menor, y se dictan otras disposiciones" fue radicado por los honorables congresistas: Sandra Claudia Chindoy Jamioy, Carlos Alberto Benavides Mora, Esmeralda Hernández Silva, Jennifer Pedraza Sandoval, Johana Osorio Márquez, Laura Cristina Ahumada Garcia, Mary Jurado Palomino, Alejandra Omaña Ortiz, Duvalier Sánchez Arango, Martha Isabel Peralta Epieyú Ferney Silva Idrobo, María Eugenia Londoño Ocampo, Agmeth José Escaf Tijerino, H.R. Luz Miryan Moncayo, Renzo Alexander Garcia Parra, Francy Natalia Moreno Puin, Alexandra Pineda Ortiz, Maria Fernanda Carrascal Rojas, Erick Adrián Velasco Burbano, Jairo León Vargas, José Felipe Hernández Polo, Lourdes Mateus el 11 de agosto de 2026 y publicado en la gaceta No. 1051 de 2026.

II. Objetivo de la propuesta

El presente proyecto de ley tiene por objeto modificar la Ley 2306 de 2023 y el Código Sustantivo del Trabajo, adicionando un artículo nuevo que reconoce y garantiza de manera expresa la estabilidad laboral reforzada de las madres trabajadoras en período de lactancia, hasta que el hijo o hija cumpla los dos (2) años de edad, cerrando así el vacío interpretativo que hoy permite despidos sin autorización del Ministerio del Trabajo una vez superadas las dieciocho (18) semanas posteriores al parto.

III. Consideraciones generales

1. La lactancia materna debe ser objeto de protección laboral.

La lactancia materna no es un asunto privado, médicos y expertos coinciden en su tratamiento como un tema de salud pública, esto debido a que: "*es la opción idónea de alimentación para niños/as y sus madres ya que les proporciona protección[1] a ellos y al medio ambiente.[2] A corto plazo, disminuye el riesgo de enfermar y morir durante los primeros meses de vida y ayuda al crecimiento y desarrollo óptimo del infante. A largo plazo, en niños/as reduce el sobrepeso y la obesidad, mientras que en la madre disminuye el intervalo intergenésico, el riesgo de cáncer de mama y de ovario, y de diabetes tipo dos, entre otros beneficios a la salud"* (Gonzalez Castell & Unar Munguia, 2024,66)

Es por ello que entendiendo la lactancia como un tema de salud pública su protección en términos laborales se hace necesaria, en la medida en la que protege a la persona lactante para de ahí proteger en la misma medida al menor beneficiario de la lactancia.

En Colombia se ha desarrollado una legislación tendiente a ello, en este acápite buscaremos evidenciar que a pesar de las medidas adoptadas existe un vacío que pretende llenar el presente proyecto de ley.

1.1. Existe protección legislativa pero resulta insuficiente.

La protección laboral de la lactancia en Colombia se apoya en los artículo: 43, 44, y 53 de la Constitución Política, a partir de estos mandatos de la carta política se han desarrollado los siguientes instrumentos normativos:

Norma	Medidas específicas
Código Sustantivo del Trabajo	Artículo 238. **DESCANSO REMUNERADO DURANTE LA LACTANCIA.** 1.El empleador está en la obligación de conceder a la trabajadora dos (2) descansos, de treinta (30) minutos cada uno, dentro de la jornada para amamantar a su hijo, sin descuento alguno en el salario por dicho concepto, durante los primeros seis (6) meses de edad; y una vez cumplido este periodo, un (1) descanso de treinta (30) minutos en los mismos términos hasta los dos (2) años de edad del menor; siempre y cuando se mantenga y manifieste una adecuada lactancia materna continua. 2. El empleador está en la obligación de conceder más descansos que los establecidos en el inciso anterior si la trabajadora presenta certificado médico en el cual se expongan las razones que justifiquen ese mayor número de descansos. 3. Para dar cumplimiento a la obligación consagrada en este artículo, los empleadores deben establecer en un local contiguo a aquel en donde la mujer trabaja, una sala de lactancia o un lugar apropiado para guardar al niño. 4. Los empleadores pueden contratar con las instituciones de protección infantil el servicio de que trata el inciso anterior. **ARTÍCULO 239. PROHIBICIÓN DE DESPIDO.** 1. Ninguna trabajadora podrá ser despedida por motivo de embarazo o lactancia sin la autorización previa del Ministerio de Trabajo que avale una justa causa. 2. Se presume el despido efectuado por motivo de embarazo o lactancia, cuando este haya tenido lugar dentro del período de embarazo y/o dentro de las dieciocho (18) semanas posteriores al parto.
Ley 2306 de 2023	Protege la maternidad y la primera infancia al reconocer el derecho a amamantar en el espacio público sin discriminación ni restricciones. **Lactancia en espacios públicos:** Prohíbe cualquier tipo de acto que vulnere, censure o impida amamantar en parques, centros comerciales y lugares de alta afluencia. **Áreas de lactancia:** Promueve que las entidades públicas y privadas creen espacios de lactancia gratuitos, cómodos y seguros
Ley 2458 de 2025	La ley prohíbe que las salas estén ubicadas dentro de espacios sanitarios y dio un año para que los empleadores que no cumplan adecúen espacios según los parámetros técnicos del Ministerio de Salud. Además, ordena al Gobierno, con los Ministerios de Trabajo y de Salud, promover la lactancia en los espacios de trabajo.

La dificultad surge de la falta de correspondencia temporal entre el periodo de lactancia reconocido por la legislación y la duración de las garantías más intensas de estabilidad laboral reforzada. La Ley 2141 de 2021 estableció que el despido

efectuado durante el embarazo o dentro de las dieciocho semanas posteriores al parto se presume discriminatorio y requiere autorización previa del inspector del trabajo. Posteriormente, la Ley 2306 de 2023 amplió el descanso remunerado de lactancia hasta que el niño cumpla dos años, siempre que se mantenga una lactancia materna adecuada y continua, pero no modificó expresamente los términos contenidos en los artículos 239 y 240 del Código Sustantivo del Trabajo[1].

Como resultado, el ordenamiento reconoce una estabilidad laboral reforzada integral durante el embarazo y las primeras dieciocho semanas posteriores al parto, pero una protección parcial durante el periodo restante de lactancia. Después de la semana dieciocho subsisten determinadas garantías del fuero, como la necesidad de que la terminación responda a una causa objetiva y la posibilidad de declarar ineficaz una desvinculación discriminatoria; sin embargo, desaparecen la presunción favorable a la trabajadora y el control administrativo previo, de modo que recae sobre ella la carga de demostrar que el empleador conocía su condición y que la terminación estuvo relacionada con la lactancia.

1.2. Los estándares de lactancia exclusiva no están cubiertos por la legislación actual.

La lactancia exclusiva hasta los seis meses del menor ha sido objeto de estudio por parte de expertos, frente a la misma las organizaciones internacionales han definido que los primeros seis meses del menor son fundamentales para su desarrollo, así se ha expuesto:

> *"La Sociedad Canadiense de Pediatría recomienda la lactancia materna exclusiva durante los primeros seis meses de vida para los lactantes sanos nacidos a término. La leche materna es el alimento óptimo para los lactantes, y la lactancia materna puede continuar hasta los dos años de edad o más.*
>
> *Esta recomendación, propuesta por el Comité de Nutrición de la Sociedad Canadiense de Pediatría y adoptada por la Junta Directiva en marzo de 2005, amplía la duración de la lactancia materna exclusiva respecto al rango anterior de cuatro a seis meses. También es coherente con las recomendaciones publicadas recientemente por Health Canada y por la Sección de Lactancia Materna de la Academia Americana de Pediatría . Estos cambios siguen la recomendación de 2001 de la Organización Mundial de la Salud de que la lactancia materna exclusiva se mantenga durante seis meses . La Organización Mundial de la Salud define la lactancia materna exclusiva como la práctica de alimentar al bebé únicamente con leche materna (incluida la leche materna extraída) y permite que el bebé reciba vitaminas, minerales o medicamentos."* (Boland, 2005)

Si se tiene en cuenta el consenso que existe frente a los seis meses de lactancia exclusiva, la protección laboral que ofrece el Código Sustantivo del Trabajo en la actualidad no alcanza a proteger a la persona lactante durante ese tiempo. Tengamos en cuenta que el artículo 239 del CST afirma que *se presume el despido efectuado por motivo de embarazo o lactancia, cuando este haya tenido lugar dentro del período de embarazo y/o dentro de las dieciocho (18) semanas posteriores al parto.* Esto quiere decir que solo se protege los primeros cuatro meses de lactancia exclusiva, es decir la protección no alcanza a cubrir la lactancia exclusiva.

La discusión de la lactancia materna ha llevado a considerar que la misma hasta los dos años del menor se refleja en la salud del menor y de la persona lactante, así lo ha afirmado la Organización Mundial de la Salud:

> *La alimentación de lactantes y niños pequeños es una esfera clave para mejorar la supervivencia infantil y promover un crecimiento y un desarrollo saludables. Los primeros dos años de vida del niño son especialmente importantes, ya que una nutrición óptima durante este periodo reduce la morbilidad y la mortalidad, disminuye el riesgo de enfermedades crónicas y fomenta un mejor desarrollo en general.* (Organización Mundial de la Salud, 2026)

Conforme a lo citado se entiende que la lactancia se extiende hasta los dos años del menor en aras de mejorar la salud de los mismo, la misma organización mundial de la salud afirma que *Cerca de 400 000 muertes de niños menores de 5 años podrían evitarse cada año si la lactancia materna fuera la forma de alimentación exclusiva de todos los lactantes durante los primeros seis meses y si continuara hasta los dos años o más* (Organización Mundial de la Salud, 2026)

1.3. La jurisprudencia ya ha hecho lo suyo ahora le corresponde al legislativo.

La respuesta jurisprudencial tampoco ha sido uniforme. La Sentencia T-169 de 2025 consideró que todos los dispositivos de protección de la estabilidad laboral reforzada —incluidas la presunción de discriminación y la autorización del inspector del trabajo— debían extenderse hasta los dos años cuando se acreditara la continuidad de la lactancia. En contraste, la Sentencia T-333 de 2025 sostuvo que, después de la semana dieciocho, el fuero subsiste únicamente de forma parcial y que ya no se requiere autorización administrativa ni opera la presunción de discriminación[2]. Esta última interpretación fue acogida por la Sentencia T-014 de 2026, que atribuyó a la trabajadora la carga de acreditar el carácter discriminatorio de la desvinculación, aunque exigió al empleador justificar la terminación de manera objetiva, suficiente y razonable[3].

Esta divergencia, lejos de cerrar el debate, evidencia la necesidad de una definición legislativa expresa. La T-014 de 2026 reconoció que la Constitución no determina la duración de cada garantía y que el legislador dispone de un amplio margen de configuración. La discusión no consiste, entonces, en crear una protección inexistente, sino en definir si sus mecanismos preventivos deben acompañar integralmente todo el periodo legal de lactancia.

No existe, por tanto, una ausencia absoluta de estabilidad laboral reforzada durante los dos años de lactancia. El vacío se manifiesta en la falta de articulación e integralidad de sus garantías: el estado protegido puede prolongarse durante veinticuatro meses, mientras que los mecanismos preventivos más eficaces expiran a las dieciocho semana. Así, una garantía concebida para preservar la continuidad laboral adquiere un carácter predominantemente reactivo, porque la trabajadora debe soportar inicialmente las consecuencias de la terminación y posteriormente demostrar, en sede administrativa o judicial, una motivación discriminatoria cuya evidencia suele encontrarse dentro de la estructura organizacional del empleador.

2. Los beneficios de la lactancia hasta los dos años

La lactancia materna hasta los dos años salva vidas, nutre y protege tanto al bebé como a quien amamanta. La reducción en la mortalidad de los menores ha sido documentada, de esta forma se ha encontrado que según la revista de *The Lancet* (2016), llevar la lactancia a niveles casi universales podría prevenir 823.000 muertes anuales de menores de 5 años y 20.000 muertes anuales por cáncer de mama, así se afirmó:

> *El aumento de la lactancia materna hasta un nivel casi universal podría prevenir 823.000 muertes anuales en niños menores de 5 años y 20.000 muertes anuales por cáncer de mama. Los hallazgos epidemiológicos y biológicos recientes de la última década amplían los beneficios conocidos de la lactancia materna para las mujeres y los niños, sean ricos o pobres.* (Victoria & Bahl, 2016)

Los efectos de la leche materna directamente relacionados con la prevención de muertes y enfermedades se observan desde los nutrientes que la misma contiene

> ***Agua.*** *Representa el 87% del total de sus componentes 3,6 y cubre satisfactoriamente los requerimientos del bebé, aún en circunstancias extremas de calor, por lo que no se requieren líquidos suplementarios. 10,11*
> ***Osmolaridad.*** *La carga renal de solutos en la leche humana es de 287 a 293 mOsm, cifra mucho menor si se compara con la de fórmulas infantiles de leche entera de vaca (350 mOsm). 4,6 Su importancia estriba en que a mayor carga renal de solutos, mayor será el requerimiento de líquidos claros que deben darse al bebé.*
> ***Energía.*** *Aporta 670 a 700 kcal/L en su mayoría a través de los hidratos de carbono y las grasas. 7,12*
> ***Hidratos de Carbono****. Aportan energía al sistema nervioso central. La* ***lactosa*** *es el principal hidrato de carbono que contiene; favorece el desarrollo de la flora intestinal por las Bifidobacterias e impide el crecimiento de microorganismos patógenos por ser acidificante; mejora la absorción de calcio y mantiene estable la osmolaridad de la leche porque conserva bajas concentraciones de sodio y potasio. La* ***galactosa****, sustrato del anterior, es fundamental para la formación de galactopéptidos y galactolípidos cerebrósidos en el sistema nervioso central. 9 Cuenta además con más de 50 oligosacáridos que funcionan como factores de crecimiento de Bifidobacterias, falsos receptores para bacterias patógenas de la vía aérea contra H. influenza y N. catharralis y en la vía urinaria e intestinal, contra E. coli.*
> ***Grasas****. La leche humana aporta* ***ácidos grasos de cadena larga*** *cuyos precursores son el* ***ácido linolénico*** *(AAL, 18:3n-3) y el* ***ácido linoléico*** *(AL,*

[1] Corte Constitucional, Sentencia SU-075 de 2018.

[2] Corte Constitucional, Sentencia T-169 de 2025, fundamentos 81-89.

[3] Corte Constitucional, Sentencia T-333 de 2025, fundamentos 47-59.

18:2n-6). Se conocen como ácidos grasos indispensables ya que no pueden ser sintetizados de novo por el ser humano•
***Proteínas**. En la leche materna hay entre 8.2 y 9g de proteína por litro; su concentración se reduce con el progreso de la lactancia, independientemente de las proteínas que consume la madre. 24 El tipo de proteínas que contiene la leche humana, la hacen única para la especie humana, ya que son de mejor biodisponibilidad gracias a la presencia de enzimas digestivas como la **amilasa**.* (García López, 2014)

Estos componentes previenen infecciones y hospitalizaciones, en Reino Unido una investigación arrojó que *la lactancia exclusiva habría prevenido el 53% de las hospitalizaciones por diarrea y el 27% de las hospitalizaciones por infección respiratoria baja cada mes. La protección desaparece poco después de suspender la lactancia.* (Quigley & Kelly, 2007)

3. El mercado laboral que protege la lactancia se beneficia

IV. Audiencia Pública

En este capítulo, nos permitiremos hacer referencia a los comentarios dados en la Audiencia Pública, celebrada el día jueves primero (01) de octubre del año en curso, sobre el proyecto de ley de la referencia. Comentarios que en su mayoría son satisfactorios debido a que se ajustan a las necesidades de proteger a las personas lactantes dando una estabilidad laboral reforzada.

Los comentarios efectuados por las instituciones y especialistas en el tema, fueron los siguientes:

1. Intervención del Abogado Andrés Maldonado

- Problemas con el Sistema Judicial Actual: Destaca que la expedición de fallos sobre despidos injustificados a madres lactantes puede tardar más de una década.
- Efecto de la Ambigüedad Normativa: La falta de claridad legal genera que los empleadores opten por despedir y que las trabajadoras tengan que acudir a largos procesos judiciales para reivindicar sus derechos.
- Importancia de Clarificar el Marco Jurídico: Recalca que el proyecto es esencial para evitar la discriminación laboral y garantizar la protección de familias monoparentales, predominantes en Colombia.

2. Perspectiva desde Salud Pública (Carolina Narváez y Jennifer Ramos, Constanza Castillo)

- Relevancia en Salud Pública: La lactancia materna es vital para prevenir la desnutrición e infecciones infantiles, y debe ser promovida hasta los dos años conforme a las recomendaciones internacionales.
- Condiciones para la lactancia en el trabajo: Se debe garantizar un entorno adecuado para la extracción de leche(salas de lactancia dignas), reconociendo que la falta de estas condiciones afecta la salud y permanencia laboral de la madre.
- Impacto en la Salud Mental: Se alertó sobre riesgos como la depresión postparto vinculada a la interrupción temprana de la lactancia, y la necesidad de incluir estas consideraciones en el marco jurídico.

3. Aportes desde la Experiencia Personal y Activismo (Lina María Díaz y Diana Sandoval)

- Situación para Contratos de Libre Nombramiento y Remoción: Se señala que estas figuras políticas no cuentan con garantías reales de estabilidad, situación que debe ser protegida por la legislación.
- Violencia Laboral y Económica: La lactancia y la maternidad están asociadas a discriminación y precariedadeconómica, especialmente para mujeres pobres o en zonas rurales, que enfrentan desafíos adicionales paraacceder a derechos laborales y sociales.
- Reconocimiento del Trabajo de Cuidado: Se insta a que la ley reconozca que la lactancia no es solo un asunto privado, sino un derecho con impacto social y económico fundamental.

4. Consideraciones Ministerio de trabajo, Diana Pachón

- Balance entre Protección y Empleabilidad: Reconoce la necesidad de la protección jurídica, pero advierte que la extensión de la estabilidad laboral podría generar tensiones en la contratación femenina.
- Importancia de Distinción Jurídica: Se debe mantener el equilibrio entre la prohibición de despidos discriminatorios y la posibilidad de terminar contratos con justa causa demostrada.
- Necesidad de Reglamentación Adecuada: Subraya la importancia de ajustar las reglas para evitar que se generen incentivos que afecten negativamente la inserción laboral.

5. Consideraciones Directora Fundación Arca de Juana, Isabel Vargas
La lactancia como asunto privado: Lo personal es político, el avanzar en la estabilidad laboral de las madres lactantes, es avanzar en el reconocimiento de que la maternidad no puede convertirse en una causal de precarización económica por considerarse un asunto privado y personal, garantizar las condiciones reales, medidas efectivas frente a ladiscriminación laboral, el estado puede incidir en los derechos laborales de las mujeres que tienen esta doble labor de lactar y proveer a sus hogares.

6. Conclusiones Jurídicas y Recomendaciones

- Fortalecimiento del Derecho Laboral de las Madres Lactantes: El proyecto jurídico debe incorporar mecanismos claros que protejan la estabilidad laboral hasta los dos años del niño, alineando la normativa nacional con recomendaciones internacionales.
- Carga de la Prueba y Procedimiento Administrativo: Debe invertirse la carga de la prueba para el empleador y requerir su autorización previa para despidos, agilizando procesos y garantizando derechos.
- Adecuación de Condiciones Laborales: La ley debe obligar a los empleadores a proporcionar espacios dignos para la lactancia, en coordinación con políticas de salud pública.
- Atención a Grupos Vulnerables y Diversidad Contractual: Debe extenderse la protección también a mujeres con contratos especiales o en empleo informal, para evitar exclusiones injustas.
- Balance con Competitividad y Empleabilidad: Es aconsejable prever disposiciones que mitiguen posiblesimpactos negativos en acceso al empleo femenino, garantizando que la protección no se traduzca en discriminación indirecta.

V. Pliego de modificaciones

Proyecto de Ley no 160/2026 Senado "por medio de la cual se modifica la ley 2306 de 2023 y se establece la estabilidad laboral reforzada de las madres lactantes hasta los dos (2) años de edad del menor, y se dictan otras disposiciones".	**Modificaciones al Proyecto de Ley no 160/2026 Senado "por medio de la cual se modifica la ley 2306 de 2023 y se establece la estabilidad laboral reforzada de las madres lactantes hasta los dos (2) años de edad del menor, y se dictan otras disposiciones".**	**Comentarios**

Proyecto de Ley no 160/2026 Senado "por medio de la cual se modifica la ley 2306 de 2023 y se establece la estabilidad laboral reforzada de las madres lactantes hasta los dos (2) años de edad del menor, y se dictan otras disposiciones".	Proyecto de Ley no 160/2026 Senado "por medio de la cual ~~se modifica la ley 2306 de 2023 y~~ se establece la estabilidad laboral reforzada de las madres lactantes hasta los dos (2) años de edad del menor, y se dictan otras disposiciones".	Teniendo en cuenta que el proyecto no solo modifica la Ley 2306 de 2023 se amplía el título al borrar dicha expresión dejando la finalidad como título.
ARTÍCULO 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar la Ley 2306 de 2023, adicionando un artículo nuevo que reconoce y garantiza de manera expresa la estabilidad laboral reforzada de las madres trabajadoras en período de lactancia, hasta que el hijo o hija cumpla los dos (2) años de edad, cerrando así el vacío interpretativo que hoy permite despidos sin autorización del Ministerio del Trabajo una vez superadas las	**ARTÍCULO 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto ~~modificar la Ley 2306 de 2023, adicionando un artículo nuevo que~~ reconoce**r** y garantiza**r** de manera expresa la estabilidad laboral reforzada de las ~~madres~~ **personas** trabajadoras en período de lactancia, hasta que el hijo o hija cumpla los dos (2) años de edad, ~~cerrando así el vacío interpretativo que hoy permite despidos sin autorización del Ministerio del Trabajo una vez superadas las~~	Se modifica la redacción del objeto en aras de que se entienda el fin último y no se limite solo a la modificación de una sola ley, debido a que el cuerpo del proyecto se extiende a una modificación del Código Sustantivo del Trabajo. Se acogen los comentarios de la delegada del Ministerio del trabajo atendiendo a la sentencia C-071 de 2025.
dieciocho (18) semanas posteriores al parto.	~~dieciocho (18) semanas posteriores al parto.~~	
ARTÍCULO 2º. Estabilidad laboral reforzada. Adiciónese un artículo 6A a la Ley 2306 de 2023, el cual quedará así: **"Artículo 6A. Estabilidad laboral reforzada de la madre lactante.** Ninguna trabajadora, cualquiera sea la naturaleza de su vinculación laboral —a término fijo, indefinido, por obra o labor, o a través de empresas de servicios temporales—, podrá ser despedida ni ver terminado o no renovado su contrato en razón de su condición de madre lactante, durante el período comprendido entre el nacimiento del hijo o hija y el momento en que este cumpla los dos (2) años de edad	**ARTÍCULO 2º. Estabilidad laboral reforzada.** Adiciónese un artículo 6A a la Ley 2306 de 2023, el cual quedará así: **"Artículo 6A. Estabilidad laboral reforzada de la madre lactante.** Ninguna **persona** trabajadora, cualquiera sea la naturaleza de su vinculación laboral ~~—a término fijo, indefinido, por obra o labor, o a través de empresas de servicios temporales —~~, podrá ser despedida ni ver terminado o no renovado su contrato en razón de su condición de ~~madre~~ **persona** lactante, durante el período comprendido entre el nacimiento del hijo o hija y el momento en que este cumpla los dos (2) años de edad **Parágrafo: Se presumirá, para todos los efectos legales y de protección**	Se atendieron los comentarios del Ministerio del trabajo con respecto a la expresión personas lactantes. Asimismo se atienden los comentarios de las médicas y personas de la audiencia pública frente a la prueba de lactancia que debe presentarse.
	de la estabilidad laboral reforzada, que toda persona se encuentra en periodo de lactancia desde la fecha del parto y hasta por un término de veinticuatro (24) meses, sin que se requiera prueba técnica, médica o certificación periódica adicional para el goce de las garantías previstas en la presente ley.	
ARTÍCULO 3° Presunción de despido. Modifíquese el numeral 2° del artículo 239 del Código Sustantivo del trabajo el cual quedará así: **ARTÍCULO 239. PROHIBICIÓN DE DESPIDO.** (...) 2. Se presume el despido efectuado por motivo de embarazo o lactancia, cuando este haya tenido lugar dentro del período de embarazo y/o dentro	**ARTÍCULO 3° Presunción de despido.** Modifíquese el numeral 2° del artículo 239 del Código Sustantivo del trabajo el cual quedará así: **ARTÍCULO 239. PROHIBICIÓN DE DESPIDO.** (...) 2. Se presume el despido efectuado por motivo de embarazo o lactancia, cuando este haya tenido lugar dentro del período de embarazo y/o dentro	Sin modificaciones
de los dos (2) años posteriores al parto(...)	de los dos (2) años posteriores al parto(...)	
ARTÍCULO 4°. Permiso para despedir durante el período de lactancia. Modifíquese el artículo 240 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así: **ARTÍCULO 240. PERMISO PARA DESPEDIR.** 1. Para poder despedir a una trabajadora durante el período de embarazo o durante el período de lactancia previsto en el numeral 1 del artículo 238 de este Código, el empleador necesita la autorización del Inspector del Trabajo o del Alcalde Municipal en los lugares donde no exista aquel funcionario.	**ARTÍCULO 4°. Permiso para despedir durante el período de lactancia.** Modifíquese el artículo 240 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así: **ARTÍCULO 240. PERMISO PARA DESPEDIR.** 1. Para poder despedir a una **persona** trabajadora durante el período de embarazo o durante el período de lactancia previsto en el numeral 1 del artículo 238 de este Código, el empleador necesita la autorización del Inspector del Trabajo o del Alcalde Municipal en los lugares donde no exista	Se acogen los comentarios del Ministerio del Trabajo basados en la sentencia C-071 de 2025

La misma autorización se requerirá para despedir al trabajador cuya cónyuge, pareja o compañera permanente se encuentre en estado de embarazo y no tenga un empleo formal, adjuntando prueba que así lo acredite o de que se encuentre afiliada como beneficiaria en el Sistema de Seguridad Social en Salud. 2. El permiso de que trata este artículo solo podrá concederse con fundamento en alguna de las causas que tiene el empleador para dar por terminado el contrato de trabajo, enumeradas en los artículos 62 y 63 de este Código. Antes de resolver, el funcionario deberá oír a la trabajadora y practicar todas las pruebas conducentes solicitadas por las partes. 3. Cuando sea un Alcalde Municipal quien conozca de la solicitud de permiso, su decisión tendrá carácter provisional y deberá ser revisada por el Inspector del Trabajo residente en el lugar más cercano.	aquel funcionario. La misma autorización se requerirá para despedir al trabajador cuya cónyuge, pareja o compañera permanente se encuentre en estado de embarazo y no tenga un empleo formal, adjuntando prueba que así lo acredite o de que se encuentre afiliada como beneficiaria en el Sistema de Seguridad Social en Salud. 2. El permiso de que trata este artículo solo podrá concederse con fundamento en alguna de las causas que tiene el empleador para dar por terminado el contrato de trabajo, enumeradas en los artículos 62 y 63 de este Código. Antes de resolver, el funcionario deberá oír a la **persona** trabajadora y practicar todas las pruebas conducentes solicitadas por las partes. 3. Cuando sea un Alcalde Municipal quien conozca de la solicitud de permiso, su decisión tendrá carácter provisional y deberá ser revisada por el Inspector del Trabajo residente en el lugar más cercano.	
ARTÍCULO 5º. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	**ARTÍCULO 5º. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Sin cambios

VI. Conflicto de intereses

El Artículo 183 de la Constitución Política consagra a los conflictos de interés como causal de pérdida de investidura. Igualmente, el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 establece el régimen de conflicto de interés de los Congresistas, así:

Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una 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.

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.

PARÁGRAFO 1. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.

PARÁGRAFO 2. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.

PARÁGRAFO 3. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5 de 1992

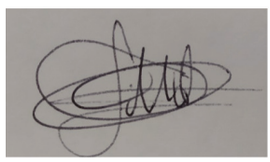
Atendiendo al presente proyecto de ley, se puede presentar conflicto de interés en caso de:

i)Cuando la cónyuge o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil del congresista se encuentren en período de lactancia con un menor de dos años.

VIII. Proposición

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicito a la Honorable Comisión Séptima dar primer debate al Proyecto de Ley No 160/2026 Senado "por medio de la cual se modifica la ley 2306 de 2023 y se establece la estabilidad laboral reforzada de las madres lactantes hasta los dos (2) años de edad del menor, y se dictan otras disposiciones".

Atentamente,



SANDRA CHINDOY JAMIOY
Senadora de la República
Pacto Histórico

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NO 160/2026 SENADO "POR MEDIO DE LA CUAL ESTABLECE LA ESTABILIDAD LABORAL REFORZADA DE LAS MADRES LACTANTES HASTA LOS DOS (2) AÑOS DE EDAD DEL MENOR, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

El Congreso de Colombia

Decreta

ARTÍCULO 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto reconocer y garantizar de manera expresa la estabilidad laboral reforzada de las personas trabajadoras en período de lactancia, hasta que el hijo o hija cumpla los dos (2) años de edad.

ARTÍCULO 2º. Estabilidad laboral reforzada. Adiciónese un artículo 6A a la Ley 2306 de 2023, el cual quedará así:

"Artículo 6A. Estabilidad laboral reforzada de la madre lactante. Ninguna persona trabajadora, cualquiera sea la naturaleza de su vinculación laboral , podrá ser despedida ni ver terminado o no renovado su contrato en razón de su condición de persona-lactante, durante el período comprendido entre el nacimiento del hijo o hija y el momento en que este cumpla los dos (2) años de edad

Parágrafo: Se presumirá, para todos los efectos legales y de protección de la estabilidad laboral reforzada, que toda persona se encuentra en periodo de lactancia desde la fecha del parto y hasta por un término de veinticuatro (24) meses, sin que se requiera prueba técnica, médica o certificación periódica adicional para el goce de las garantías previstas en la presente ley.

ARTÍCULO 3° Presunción de despido. Modifíquese el numeral 2° del artículo 239 del Código Sustantivo del trabajo el cual quedará así:

ARTÍCULO 239. PROHIBICIÓN DE DESPIDO.

(...)

2. Se presume el despido efectuado por motivo de embarazo o lactancia, cuando este haya tenido lugar dentro del período de embarazo y/o dentro de los dos (2) años posteriores al parto(...)

ARTÍCULO 4º. Permiso para despedir durante el período de lactancia. Modifíquese el artículo 240 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

ARTÍCULO 240. PERMISO PARA DESPEDIR.

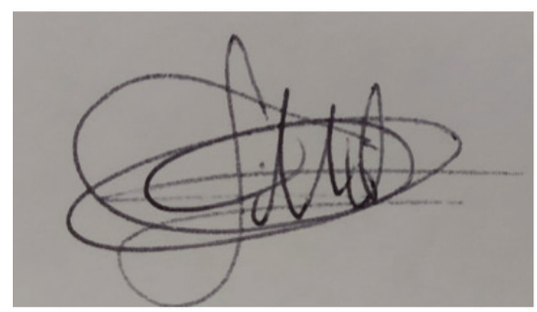
1. Para poder despedir a una persona trabajadora durante el período de embarazo o durante el período de lactancia previsto en el numeral 1 del artículo 238 de este Código, el empleador necesita la autorización del Inspector del Trabajo o del Alcalde Municipal en los lugares donde no exista aquel funcionario. La misma autorización se requerirá para despedir al trabajador cuya cónyuge, pareja o compañera permanente se encuentre en estado de embarazo y no tenga un empleo formal, adjuntando prueba que así lo acredite o de que se encuentre afiliada como beneficiaria en el Sistema de Seguridad Social en Salud.

2. El permiso de que trata este artículo solo podrá concederse con fundamento en alguna de las causas que tiene el empleador para dar por terminado el contrato de trabajo, enumeradas en los artículos 62 y 63 de este Código. Antes de resolver, el funcionario deberá oír a la persona trabajadora y practicar todas las pruebas conducentes solicitadas por las partes.

3. Cuando sea un Alcalde Municipal quien conozca de la solicitud de permiso, su decisión tendrá carácter provisional y deberá ser revisada por el Inspector del Trabajo residente en el lugar más cercano.

ARTÍCULO 5º. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,



SANDRA CHINDOY JAMIOY
Senadora de la República
Pacto Histórico.

Comisión Séptima Constitucional Permanente

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., al día veintiocho (28) del mes de octubre del año dos mil veintiséis (2026) - En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República. Informe** de Ponencia para primer debate, y texto propuesto, así:

INFORME DE PONENCIA PARA: PRIMER DEBATE

NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: 160/2026 Senado

TITULO: "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 2306 DE 2023 Y SE ESTABLECE LA ESTABILIDAD LABORAL REFORZADA DE LAS MADRES LACTANTES HASTA LOS DOS (2) AÑOS DE EDAD DEL MENOR, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

INICIATIVA: H.S SANDRA CLAUDIA CHINDOY JAMIOY, CARLOS ALBERTO BENAVIDES MORA, ESMERALDA HERNANDEZ SILVA, JENNIFER PEDRAZA SANDOVAL, JOHANA OSORIO MÁRQUEZ, LAURA CRISTINA AHUMADA GARCÍA, MARY JURADO PALOMINO, ALEJANDRA OMAÑA ORTIZ, DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO, MARTHA ISABEL PERALTA EPIEYÚ, FERNEY SILVA IDROBO, MARÍA EUGENIA LONDOÑO OCAMPO, AGMETH JOSÉ ESCAF TIJERINO, H.R. LUZ MIRYAN MONCAYO, RENZO ALEXANDER GARCÍA PARRA, FRANCY NATALIA MORENO PUIN, ALEXANDRA PINEDA ORTIZ, MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS, ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO, JAIRO LEÓN VARGAS, JOSÉ FELIPE HERNÁNDEZ POLO, LOURDES MATEUS.

RADICADO: EN SENADO: 11-08-2026 EN COMISIÓN: 18-08-2026 EN CÁMARA: **XX-XX-202X**

PUBLICACIONES – GACETAS

TEXTO ORIGINAL	PONENCIA 1ER DEBATE SENADO	TEXTO DEFINITIVO COM VII SENADO	PONENCIA 2DO DEBATE SENADO	TEXTO DEFINITIVO PLENARIA SENADO	PONENCIA 1ER DEBATE CAMARA	TEXTO DEFINITIVO COM VII CAMARA	PONENCIA 2DO DEBATE CAMARA	TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CAMARA
05 Art 1051/2026								

PONENTES PRIMER DEBATE		
HH.SS. PONENTES	**ASIGNADO (A)**	**PARTIDO**
SANDRA CHINDOY JAMIOY	PONENTE UNICA	PACTO HISTORICO

NÚMERO DE FOLIOS: VEINTICINCO (25)
RECIBIDO EL DÍA: 28 DE OCTUBRE DE 2026
HORA: 17:38 PM

Lo anterior, en cumplimento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.
El secretario

ALFREDO JOSÉ MÓISES LÓPEZ
Secretario General
Comisión Séptima
Senado de la República

TEXTOS DE PLENARIA

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA DEL DÍA 13 DE OCTUBRE DE 2026 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 02 DE 2025 SENADO

por la cual se reglamentan las actividades de reproducción, cría y comercialización de animales de compañía y se dictan otras disposiciones.

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA DEL DÍA 13 DE OCTUBRE DE 2026 AL PROYECTO DE LEY No. 002 DE 2025 SENADO "POR LA CUAL SE REGLAMENTAN LAS ACTIVIDADES DE REPRODUCCIÓN, CRÍA Y COMERCIALIZACIÓN DE ANIMALES DE COMPAÑÍA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. OBJETO. La presente ley tiene por objeto reglamentar las actividades de reproducción, cría y comercialización de animales de compañía, mediante criterios y estándares que garanticen la protección, el bienestar animal y la salud pública en los criaderos y establecimientos autorizados para dichas actividades.

ARTÍCULO 2°. ÁMBITO DE APLICACIÓN. La presente ley se aplica a las personas naturales o jurídicas que, de manera habitual o profesional, desarrollen actividades de reproducción, cría, comercialización e importe para la venta, promoción o entrega a título oneroso de animales de compañía en el territorio nacional, así como a los establecimientos y canales físicos o digitales que intervengan en su comercialización.

Estas actividades sólo podrán ser realizadas en criaderos legalmente constituidos e inscritos en el Registro Nacional de Comercio de Animales de Compañía (RNCA).

Las actividades de rescate, acogida temporal y adopción sin ánimo de lucro no se entenderán como comercialización por el solo hecho de implicar la entrega de un animal. Su desarrollo se sujetará a las reglas de bienestar y trazabilidad previstas en esta ley y a las normas aplicables.

ARTÍCULO 3°. DEFINICIONES. Para efectos de la presente ley se establecen las siguientes definiciones:

1. Animales de compañía: Animales domésticos que viven ordinariamente bajo la dependencia de una persona y criados, cuidados y protegidos por el mismo para el disfrute de su compañía; salvo aquellos que pertenezcan a la fauna silvestre, exóticos o no convencionales, bravíos o salvajes que viven libres e independientes de los seres humanos y aquellos animales que no puedan ser comercializados al estar prohibida su tenencia.

El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación con las demás entidades competentes, establecerá mediante reglamentación un listado de las especies de animales domésticos que, para efectos de la presente ley, serán considerados animales de compañía y, por tanto, estarán sujetas a las disposiciones relacionadas con su reproducción, cría y comercialización.

El listado deberá atender criterios técnicos, sanitarios, de bienestar animal, de comportamiento, domesticación y de interacción con las personas, y deberá diferenciar, cuando resulte necesario, las especies sometidas a regulación especial en virtud de disposiciones ambientales, sanitarias, de protección de fauna silvestre o de cualquier otro régimen jurídico aplicable.

La inclusión de una especie en el listado no podrá entenderse como autorización para su tenencia, reproducción o comercialización cuando dichas actividades se encuentren prohibidas, restringidas o sometidas a requisitos especiales por la Constitución, la ley o la reglamentación vigente.

2. Animales domésticos: Son aquellos que se han convertido con el humano durante siglos, dependen de éste para su alimentación y cuidado, y de los que se conoce más información sobre su manejo, comportamiento, enfermedades, medicina preventiva, vacunaciones, entre otros. Estas características hacen que los animales domésticos sean de fácil tenencia, bajo ciertas responsabilidades y obligaciones de sus propietarios.

3. Aves ornamentales: Son las aves de especies usadas con fines ornamentales o de compañía. No incluyen a las aves silvestres, cuya reproducción, comercialización y tenencia es ilegal.

4. Bienestar animal: Se refiere al estado físico, mental y emocional de los animales con relación a las condiciones en las que viven y mueren. Estas deben permitirles expresar su comportamiento natural y evitar dolor, miedo, estrés, angustia u otras experiencias negativas. En los animales domésticos y de compañía, el bienestar implica la responsabilidad del propietario, tenedor o cuidador, de proveerles y garantizarles la satisfacción de sus necesidades de alimentación, alojamiento, salud, afecto, atención, buen trato, enriquecimiento ambiental, y demás cuidados requeridos de acuerdo con las características propias de su especie.

5. Criadero de animales de compañía: Establecimiento legalmente constituido dedicado a la cría y reproducción de animales de compañía con fines de comercialización, debidamente inscrito en el Registro Nacional de Comercio de Animales de Compañía -RNCA, de conformidad con la presente ley.

6. Comercialización de animales de compañía: Es la transacción comercial que se da cuando una persona natural o jurídica, denominada comprador, adquiere a un animal de compañía y a cambio entrega una cantidad de dinero u otro tipo de beneficio a otra persona, denominada vendedor.

7. Registro Nacional de Comercio de Animales de Compañía -RNCA: Es la plataforma tecnológica dispuesta para la inscripción de: (i) las personas naturales o jurídicas que se dediquen a la reproducción, cría o comercialización de animales de compañía, y (ii) los animales sujetos a cría, reproducción o comercialización. Lo anterior, de conformidad con los requisitos establecidos en la presente ley.

ARTÍCULO 4°. REGLAMENTACIÓN. En un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, el Gobierno nacional, a través de los ministerios de Salud y Protección Social y de Ambiente y Desarrollo Sostenible, expedirán la reglamentación de las condiciones de funcionamiento que deberán cumplir los criaderos legalmente constituidos, como único medio autorizado de reproducción, cría, y comercialización de animales de compañía, con el fin de garantizar la seguridad, la protección y el bienestar permanente de los animales.

Esta reglamentación deberá incluir, como mínimo:

1. Condiciones locativas de las áreas donde estén los animales usados con fines de reproducción, cría o comercialización: Se deberán establecer los parámetros sobre las áreas de permanencia, los materiales y las medidas de los espacios, así como las condiciones de iluminación, temperatura, niveles de ruido y enriquecimiento ambiental, de acuerdo con las características y las necesidades propias de la edad, la raza y la especie de los animales.

2. Condiciones sobre el bienestar animal: Se deberán establecer los criterios y parámetros exigibles para garantizar el descanso y la permanencia confortable de los animales, la libertad de sus movimientos, las actividades de esparcimiento como juego y ejercicio físico, el acceso a agua y a nutrición de calidad, y la higiene. Estos parámetros deberán asegurar, para cada animal, los cinco dominios del bienestar animal.

3. Condiciones médico-veterinarias: Se deberán establecer planes de medicina preventiva y curativa, incluyendo vacunación y desparasitación, así como las medidas necesarias para evitar el contagio de enfermedades entre los animales que se encuentren en las instalaciones del criadero.

4. Condiciones de reproducción: Los ministerios de Salud y Protección Social y de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el acompañamiento técnico del Consejo Profesional de Medicina Veterinaria y Zootecnia de Colombia, fijarán los tiempos mínimos de descanso entre períodos de reproducción y lactancia, de acuerdo con las necesidades de cada especie y raza de los animales. Con sujeción a esos mínimos, el médico veterinario del criadero determinará y certificará, antes de cada ciclo reproductivo, el tiempo de descanso que corresponde a cada animal según su estado de salud; podrá ampliarlo cuando las condiciones del animal lo requieran, pero en ningún caso reducirlo por debajo del mínimo reglamentario. La certificación se consignará en la historia clínica del animal y en el Registro Nacional de Comercio de Animales de Compañía -RNCA. La utilización de animales de las especies canina y felina sólo podrán ser destinados para reproducción a partir de los veinticuatro (24) meses de edad y hasta los cuatro (4) años de edad de los animales y deberá sujetarse a criterios de madurez física, estado de salud y aptitud reproductiva, diferenciados según la especie, la raza, el sexo y las características individuales del animal, en ningún caso podrán utilizarse animales cuya reproducción represente un riesgo para su salud, bienestar o calidad de vida. Se establecerán planes de reproducción que contemplen la certificación médico-veterinaria previa sobre la salud del animal y un plan nutricional adecuado para cada raza y especie.

5. Condiciones del personal de las instalaciones: Se deberán establecer las habilidades, la experiencia y los conocimientos que deberán demostrar quienes manipulen a los animales o entren en contacto con ellos, de manera que se asegure un trato ético, cuidadoso y técnico.

Los establecimientos objeto de la presente ley deberán contar con el acompañamiento de un profesional en medicina veterinaria registrado en el Consejo Profesional de Medicina Veterinaria y de Zootecnia de Colombia, sin sanciones ejecutoriadas y vigentes por maltrato animal, ni investigaciones en curso que hayan dado lugar a una medida preventiva, provisional o cautelar vigente, ordenada por autoridad competente, que restrinja expresamente el ejercicio profesional o su participación en las actividades reguladas por esta ley.

La reglamentación determinará las condiciones y modalidades mediante las cuales los establecimientos deberán contar con dicho acompañamiento, atendiendo, entre otros criterios, al número de animales, las especies, la capacidad instalada, la actividad desarrollada y el nivel de riesgo sanitario, sin que ello implique reducir los estándares de bienestar y protección animal establecidos en la presente ley.

6. Condiciones sanitarias: Se deberán establecer los parámetros sanitarios y de salubridad que deban cumplir los criaderos, así como la periodicidad y los criterios para las acciones de inspección, vigilancia y control a cargo de las autoridades.

7. Condiciones de comercialización. Se deberán establecer los criterios de tenencia responsable, cuidado y protección de los animales que deban cumplir las personas naturales o jurídicas que adquieran a los animales. Se prohíbe la comercialización de animales que no hayan cumplido cuatro (4) meses de edad. Los animales deberán entregarse esterilizados, con tatuaje interno en la oreja derecha y certificación médico-veterinaria del procedimiento quirúrgico, en concordancia con los parágrafos 1 y 2 del artículo 4 de la Ley 2374 de 2024.

Se prohíbe vender o entregar, a cualquier título, animales de compañía a las personas respecto de quienes el certificado oficial previsto en el artículo 28 de la Ley 2455 de 2025 registre una inhabilidad judicial vigente que comprenda la adquisición o tenencia de animales. La verificación se realizará únicamente mediante el canal legalmente habilitado para consultar dicho certificado. La sola existencia de una sanción policiva o de una actuación no concluida no constituirá impedimento, salvo que una disposición legal vigente establezca expresamente una prohibición aplicable. Se prohíbe la venta o entrega de animales a cualquier título a menores de edad.

8. Condiciones de trazabilidad y origen. Se deberán establecer las condiciones de los criaderos a los que se les permita la actividad de venta o entrega de animales a establecimientos comerciales autorizados. Todos los animales que se comercialicen deberán proceder de criaderos autorizados y legalmente constituidos, y ser entregados con un certificado de origen que permita verificar su procedencia y trazabilidad en el marco del Registro Nacional de Comercio de Animales de Compañía -RNCA. No se permitirá la venta de animales que no procedan de criaderos autorizados.

PARÁGRAFO PRIMERO. En ningún caso se podrá reproducir a animales de compañía que padezcan malformaciones o daños en su salud física, según las enfermedades o condiciones que determine la reglamentación de que trata el presente artículo. La selección genética deberá tener en cuenta la sanidad y el bienestar de los animales. En consecuencia, no se permitirá la reproducción de animales que sean portadores de enfermedades genéticas, congénitas, hereditarias y/o propias de la configuración racial; que afecten su bienestar o calidad de vida a corto, mediano o largo plazo; o que limiten la expresión de sus comportamientos naturales.

PARÁGRAFO SEGUNDO. La comercialización de animales de compañía por parte de personas naturales o jurídicas está sujeta al cumplimiento de las disposiciones comerciales y tributarias vigentes.

PARÁGRAFO TERCERO. La instalación y funcionamiento de criaderos de animales de compañía deberán ser compatibles con los instrumentos de ordenamiento territorial y con las normas de uso del suelo aplicables. Las Autoridades competentes establecerán condiciones de localización, capacidad, salubridad y bienestar animal. La prohibición de funcionamiento procederá en las zonas en las que el uso resulte incompatible conforme a las normas de ordenamiento territorial vigentes. Los establecimientos existentes se sujetarán al régimen de transición previsto en el artículo 7 de esta ley.

Los criaderos que a la entrada en vigencia de la presente ley se encuentren ubicados en dichas áreas contarán con un término de doce (12) meses para su reubicación, durante el cual deberán garantizar las condiciones de bienestar de los animales. La autoridad municipal o distrital competente hará seguimiento al proceso de traslado.

Los criaderos rurales deberán cumplir el plan de ordenamiento territorial y las normas ambientales sobre manejo de residuos, vertimientos y ruido, bajo control y vigilancia de la autoridad ambiental competente.

ARTÍCULO 5°. REGISTRO NACIONAL DE COMERCIO DE ANIMALES DE COMPAÑÍA -RNCA. Dentro de los doce (12) meses siguientes a la expedición de la presente ley, los ministerios de Salud y Protección Social y de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y con apoyo técnico del Ministerio de Tecnologías de la información y las Comunicaciones, en el marco de sus competencias, habilitarán el Registro Nacional de Comercio de Animales de Compañía -RNCA, en una plataforma existente o nueva. En este registro se consignará la información necesaria para identificar, hacer seguimiento y asegurar la trazabilidad de: (i) las personas naturales o jurídicas legalmente constituidas como criaderos que se dediquen a la reproducción, cría y comercialización de animales de compañía, y (ii) los animales sujetos a cría, reproducción y comercialización.

PARÁGRAFO 1. Dentro de los tres (3) meses siguientes a la habilitación del registro, las personas naturales o jurídicas legalmente constituidas como criaderos que desarrollen actividades de reproducción, cría y comercialización de animales de compañía, deberán inscribirse en el registro del que trata el presente artículo.

PARÁGRAFO 2. El tratamiento de datos personales en el RNCA tendrá como finalidad la inscripción de los sujetos obligados por esta ley y la trazabilidad de los animales. Los datos deberán ser adecuados, pertinentes y necesarios para esas finalidades. La reglamentación identificará al responsable y a los encargados del tratamiento, delimitará los perfiles de acceso y establecerá medidas de seguridad, actualización, conservación y atención de los derechos de los titulares. La información personal de los adquirentes no tendrá acceso público, salvo habilitación legal expresa. El tratamiento se sujetará a la Ley 1581 de 2012 y a las garantías constitucionales aplicables.

PARÁGRAFO 3. La habilitación y operación del RNCA, así como las demás medidas de la presente ley que impliquen gasto, se ejecutarán de manera compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector correspondiente, con sujeción a las disponibilidades presupuestales de las entidades responsables y priorizando el uso de la infraestructura tecnológica existente, de conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

PARÁGRAFO 4. La reglamentación del Registro Nacional de Comercio de Animales de Compañía -RNCA- deberá establecer mecanismos de identificación individual de los animales registrados, actualización de la información sobre su procedencia y destino, y que permita la consulta permanente por parte de las autoridades competentes. Asimismo, deberá contemplar mecanismos de interoperabilidad con los sistemas de información públicos que resulten pertinentes, de conformidad con la normativa vigente sobre protección de datos personales y seguridad de la información.

La implementación de estos mecanismos deberá atender criterios de accesibilidad, eficiencia administrativa y proporcionalidad, evitando la duplicidad de registros y trámites cuando la información requerida ya reposé en sistemas oficiales interoperables.

PARÁGRAFO 5. Interoperabilidad y articulación de sistemas de información. El Registro Nacional de Comercio de Animales de Compañía -RNCA- deberá garantizar, en el marco de las competencias de las entidades involucradas, la interoperabilidad con los registros, bases de datos y sistemas de información existentes de las autoridades sanitarias, ambientales, policivas y de protección y bienestar animal, con el propósito de facilitar la identificación, seguimiento y trazabilidad de las actividades reguladas por la presente ley.

La implementación del RNCA deberá procurar la integración y reutilización de la información que repose en los sistemas de información oficiales existentes, evitando la duplicidad de registros, trámites y requerimientos de información a las personas naturales y jurídicas sujetas a las obligaciones previstas en la presente ley, sin perjuicio del cumplimiento de las disposiciones aplicables en materia de protección de datos personales, reserva de la información y seguridad de la información.

El Gobierno Nacional establecerá los mecanismos técnicos y administrativos necesarios para la interoperabilidad de los sistemas de información, de conformidad con las competencias de las entidades involucradas y la disponibilidad de las capacidades tecnológicas correspondientes.

ARTÍCULO 6°. PROCEDIMIENTOS QUIRÚRGICOS. Se prohíbe cualquier procedimiento quirúrgico cuyo fin sea modificar la apariencia estética de un animal de compañía -como cortar la cola o las orejas, seccionar o cortar las cuerdas bucales, quitar o extirpar las garras, los dientes u otras partes del cuerpo- u otros que no estén motivados por razones médicas o terapéuticas. Cualquier intervención quirúrgica deberá contar con la respectiva historia clínica y estar autorizada por un médico veterinario registrado en el Consejo Profesional de Medicina Veterinaria y Zootecnia.

ARTÍCULO 7°. LUGARES NO AUTORIZADOS. A partir de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, la venta, comercialización, o entrega a título oneroso de animales domésticos de compañía, únicamente podrá realizarse a través de los criaderos legalmente constituidos y debidamente inscritos en el Registro Nacional de Comercio de Animales de Compañía -RNCA y de los establecimientos comerciales que se abastezcan exclusivamente de criaderos inscritos en el RNCA y que se encuentren registrados como comercializadores autorizados.

Se prohíbe la comercialización, exhibición, venta, donación, permuta, entrega a título oneroso, o cualquier tipo de canje de animales de compañía en: vías y espacios públicos, almacenes de supermercados, centros comerciales, grandes superficies, paseos comerciales, bulevares, ferias permanentes o temporales, galerías, centros de abasto, almacenes de insumos veterinarios y agropecuarios, plazas de mercado públicas o privadas, y entre otros establecimientos que no ostente la calidad de criadero inscrito en el RNCA.

PARÁGRAFO 1. Las jornadas y programas de adopción, rescate, acogida temporal y transferencia responsable de animales sin ánimo de lucro podrán realizarse en lugares distintos de los autorizados para la comercialización, siempre que no impliquen venta ni contraprestación por el animal, a excepción de transacciones en dinero o en especie destinadas exclusivamente a cubrir gastos veterinarios o la manutención de los animales. Sin excepción, las jornadas se deben realizar en condiciones adecuadas de bienestar animal, de seguridad, salubridad e identificación y trazabilidad. Esta regla comprende las actividades realizadas por entidades públicas, organizaciones de protección animal, albergues y hogares de paso. En los casos previstos en el presente parágrafo, en las jornadas de adopción, se podrán recibir donaciones en especie o en dinero, siempre y cuando las mismas no obedezcan al pago de una contraprestación por el acto de donación y deberán ser destinadas al sostenimiento de las actividades de rescate animal y de las jornadas de adopción.

PARÁGRAFO 2. La promoción y exhibición de animales de compañía para su comercialización a través de páginas web, plataformas digitales o redes sociales sólo se permitirá a las personas naturales o jurídicas legalmente constituidas como criaderos e inscritas en el Registro Nacional de Comercio de Animales de Compañía -RNCA. En toda publicación deberá incluirse la información que permita verificar la inscripción vigente del criadero, de conformidad con la reglamentación que se expida para el efecto.

Lo dispuesto en este parágrafo no será aplicable a las jornadas o publicaciones destinadas exclusivamente a procurar la adopción de animales, realizadas en las condiciones previstas en el parágrafo anterior.

PARÁGRAFO 3. Los establecimientos que a la entrada en vigencia de la presente ley se dediquen a la comercialización de animales sin ostentar la calidad de criadero, podrán, dentro de los doce (12) meses siguientes a su promulgación, optar por constituirse y registrarse como criadero, cumpliendo con las condiciones prevista en la presente ley, su reglamentación y demás normatividad vigente.

PARÁGRAFO 4. La prohibición prevista en el primer inciso del artículo 7 operará una vez hayan transcurrido doce (12) meses desde la promulgación de esta ley. Si el RNCA no ha estado efectivamente disponible durante los tres (3) meses anteriores al vencimiento de ese plazo, la prohibición empezará a regir tres (3) meses después de la certificación de su disponibilidad. Los establecimientos comprendidos en el parágrafo tercero podrán acogerse al mismo término de transición.

PARÁGRAFO 5. El Gobierno nacional certificará públicamente la entrada en operación del Registro Nacional de Comercio de Animales de Compañía -RNCA- de que trata el artículo 5° de la presente ley, con al menos tres (3) meses de antelación al vencimiento del plazo previsto en el inciso primero de este artículo.

ARTÍCULO 8°. INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL. Las secretarías de salud municipales o distritales, en coordinación con las secretarías de gobierno, las entidades competentes en materia de protección y bienestar animal y las autoridades de policía municipales o distritales, con el apoyo de las entidades departamentales, en el marco de sus respectivas competencias, verificarán el cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley.

Las autoridades competentes ejercerán especial vigilancia sobre el cumplimiento de las condiciones de funcionamiento de los criaderos, su inscripción en el Registro Nacional de Comercio de Animales de Compañía -RNCA-, la procedencia y trazabilidad de los animales y las condiciones de reproducción, cría y comercialización establecidas en la presente ley y su reglamentación.

Cuando en ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control se evidencie una situación que represente riesgo grave o inminente para la vida, integridad o bienestar de los animales, las autoridades competentes podrán adoptar, de manera motivada y con observancia del debido proceso, las medidas preventivas previstas en el ordenamiento jurídico que resulten necesarias para hacer cesar el riesgo.

Lo anterior, sin perjuicio de las medidas correctivas, sanciones administrativas y responsabilidades policivas o penales a que haya lugar, de conformidad con la normatividad vigente, en particular las establecidas para los comportamientos descritos en el numeral 16 del artículo 92 y en el numeral 4 del artículo 94 de la Ley 1801 de 2016.

ARTÍCULO 9°. Retiro y destino de los animales reproductores. Los criaderos deberán retirar de la actividad reproductiva a los animales que alcancen la edad máxima prevista en el numeral 4 del artículo 4° de la presente ley o que, antes de ella, presenten condiciones de salud que lo aconsejen según concepto médico-veterinario. El animal retirado deberá ser esterilizado, en los términos de la Ley 2374 de 2024, y el criadero garantizará su tenencia responsable o su entrega en adopción sin contraprestación económica.

Se prohíbe el abandono de los animales retirados de la reproducción, así como su eutanasia por razones distintas de las médico-veterinarias debidamente certificadas en la historia clínica.

El criadero registrará en el Registro Nacional de Comercio de Animales de Compañía - RNCA la fecha de retiro y el destino de cada animal.

ARTÍCULO 10°. En cumplimiento a los principios de bienestar y protección animal que se desprenden de la constitución Ecológica, las actividades de reproducción, cría y comercialización de animales de compañía, contempladas en la presente ley sólo serán permitidas hasta tres (3) años posteriores a la entrada en vigencia de la misma. Una vez finalizado este periodo, estas actividades quedarán prohibidas en todo el territorio nacional.

ARTÍCULO 11°. Articulación con el Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal (SINAPYBA). La reglamentación de que tratan los artículos 4° y 5° de la presente ley se expedirá en el marco del Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal creado por el artículo 31 de la Ley 2294 de 2023 y reglamentado por el Decreto 810 de 2025, y será sometida a consideración del Comité Nacional Intersectorial de Protección y Bienestar Animal.

El Registro Nacional de Comercio de Animales de Compañía (RNCA) deberá ser interoperable con los sistemas de información del SINAPYBA y con el Subcomité de Gestión de la Información y Conocimiento, evitando duplicidades.

Parágrafo. El Gobierno nacional, a través de los Ministerios de Salud y Protección Social y de Ambiente y Desarrollo Sostenible, priorizará e incorporará en el Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector y en el Presupuesto General de la Nación, de conformidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y las disponibilidades presupuestales, los recursos necesarios para el desarrollo del RNCA, la reglamentación y las acciones de inspección, vigilancia y control previstas en esta ley.

ARTÍCULO 12°. APOYO A LA INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL TERRITORIAL. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Salud y Protección Social y del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, dispondrá de asistencia técnica y podrá cofinanciar, con cargo a los recursos disponibles, el fortalecimiento de las capacidades de las secretarías de salud municipales y distritales de menor categoría fiscal para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control previstas en el artículo 8° de la presente ley, así como para el acceso y uso del Registro Nacional de Comercio de Animales de Compañía -RNCA.

ARTÍCULO 13°. AVES ORNAMENTALES DE ESPECIES DOMÉSTICAS. De conformidad con las características comportamentales propias de estas especies, y según las condiciones de espacio y hábitat requeridas para favorecer el desarrollo y la expresión de sus comportamientos naturales, quedan prohibidas la cría, la venta y la comercialización de aves ornamentales de especies domésticas, un (1) año después de la entrada en vigencia de la presente ley.

ARTÍCULO 14°. Los animales decomisados en el marco de aplicación de la presente ley serán valorados por un médico veterinario y entregados en custodia a centros de bienestar animal, fundaciones o hogares de paso habilitados.

Superada su recuperación, serán esterilizados, identificados y dados en adopción. En ningún caso podrán ser devueltos al infractor, sacrificados por falta de espacio o vendidos.

Como consecuencia del decomiso se cobrará multa al infractor, equivalente a un (1) salario mínimo mensual legal vigente, la cual será destinada a cubrir los gastos de manutención, cuidado y atención veterinaria durante la custodia del animal.

ARTÍCULO 15°. Sanciones. Sin perjuicio de las sanciones penales, quien reproduzca, críe o comercialice animales de compañía sin estar habilitado e inscrito en el Registro Nacional de Comercio de Animales de Compañía (RNCA), o incumpla las disposiciones contenidas en la presente ley, incurrirá en las siguientes medidas, que se graduarán según la gravedad y la reincidencia:

1. Decomiso preventivo de los animales.
2. Suspensión de la actividad hasta por seis (6) meses.
3. Cierre definitivo del criadero v cancelación de su inscriación en el RNCA.
4. Inhabilidad de uno (1) a cinco (5) años para reproducir, criar o comercializar animales.

La venta a personas sancionadas por maltrato animal o a menores de edad se considerará falta grave. El procedimiento será el verbal abreviado del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

ARTÍCULO 16°. GARANTÍAS DEL COMERCIO DE ANIMALES DOMÉSTICO DE COMPAÑÍA. Las personas jurídicas o personas naturales debidamente inscritas en el Registro Mercantil descritas en el artículo 2° de la presente Ley deberán entregar los animales con las debidas garantías sanitarias, libre de toda enfermedad, y acreditarlo mediante certificado expedido por un médico veterinario con tarjeta profesional vigente de COMVEZCOL, ello no eximirá al vendedor de responsabilidad ante enfermedades congénitas, sean de base genética, hereditaria u otras, no detectadas al momento de la venta.

Dentro de los catorce (14) días siguientes a la venta, el comprador podrá reclamar al vendedor el dinero producto de esta, si el animal resulta portador de alguna enfermedad congénita, sea de base genética o hereditaria, enfermedades en proceso de incubación o si padece lesiones que hubieren estado ocultas al momento de la venta. Serán aplicables los artículos 1914 y siguientes del Código Civil.

En cualquier caso, los animales que sean devueltos al vendedor por ser portadores de enfermedades o defectos referidos este artículo deberán ser valorados inmediatamente por un médico veterinario con tarjeta profesional vigente de Comvezcol a cargo del vendedor, quien deberá registrar la novedad de la venta en el RUNCCAC.

El vendedor está obligado a asumir todos los gastos necesarios para atender y tratar la enfermedad o lesión del animal devuelto, con el fin de garantizar una vida libre de dolor y en condiciones de bienestar.

ARTÍCULO 17°. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el texto definitivo aprobado en Sesión Plenaria del Senado de la República del día 13 de octubre de 2026 al **PROYECTO DE LEY No. 002 DE 2025 SENADO "POR LA CUAL SE REGLAMENTAN LAS ACTIVIDADES DE REPRODUCCIÓN, CRÍA Y COMERCIALIZACIÓN DE ANIMALES DE COMPAÑÍA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".**

Cordialmente,

ANDREA PADILLA VILLARRAGA
Senadora Ponente

DIDIER LOBO CHINCHILLA
Senador Ponente

El presente Texto Definitivo, fue aprobado con modificaciones en Sesión Plenaria del Senado de la República del día 13 de octubre de 2026, de conformidad con el texto propuesto para segundo debate.

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General

Elaboró - Sany Novoa
Revisó – Luzena González – Jefe Sección Leyes
Revisó – Dr. Diego Alejandro González – Secretario General
Revisó – H.S. Ponente.

CARTAS DE RETIRO

CARTA DE RETIRO DE FIRMA DE AUTORÍA DEL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 54 DE 2026 SENADO
HONORABLE SENADORA NATALY VÉLEZ LOPERA

por medio de la cual se establecen medidas de protección digital reforzada para los niños, niñas y adolescentes, se prohíbe el acceso a redes sociales digitales y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, 27 de octubre del 2026

Doctor
HONORIO HENRÍQUEZ PINEDO
Presidente
SENADO DE LA REPÚBLICA

Doctor
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ
Secretario General
SENADO DE LA REPÚBLICA

Ciudad

ASUNTO: SOLICITUD RETIRO DE FIRMA DE AUTORÍA
PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA 054 DE 2026 SENADO

Cordial saludo,

Por medio de la presente solicito comedidamente se retire mi firma en calidad de autor del Proyecto de Ley Estatutaria 054 de 2026 Senado "Por medio de la cual se establecen medidas de protección digital reforzada para los niños, niñas y adolescentes, se prohíbe el acceso a redes sociales digitales y se dictan otras disposiciones".

Atentamente,

NATALY VÉLEZ LOPERA
Representante a la Cámara
PARTIDO CAMBIO RADICAL
Departamento de Antioquia

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO PARA EL SEGUNDO DEBATE EN PLENARIAS DE CÁMARA DE REPRESENTANTES Y SENADO SOBRE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 433 DE 2026 CÁMARA, 296 DE 2026 SENADO

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 intervención territorial integral y se dictan otras disposiciones.

Defensoría del Pueblo COLOMBIA y la Naturaleza

#BuenFuturoHoy

Bogotá, D. C., 26 de octubre de 2026

Honorables Congresistas
Congreso de la República
Ciudad

Asunto: Concepto técnico de la Defensoría del Pueblo para el segundo debate en plenarias de Cámara de Representantes y Senado sobre el Proyecto de Ley 433 de 2026 Cámara – 296 de 2026 Senado, "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 intervención territorial integral y se dictan otras disposiciones"

Señoras y señores Congresistas:

En atención a que el Proyecto de Ley 433 de 2026 Cámara – 296 de 2026 Senado, radicado por el Gobierno Nacional el 13 de octubre de 2026, superó los debates ante las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes Conjuntas, se presentan por parte de la Defensoría del Pueblo las siguientes consideraciones, la mayoría de ellas expuestas inicialmente el 19 de octubre ante el Comité Técnico de Política Criminal y ratificadas el 22 de octubre ante el Consejo Superior de Política Criminal, sesiones en las cuales emitimos, como miembro, nuestro voto favorable con observaciones.

Estas consideraciones se actualizan a la luz del texto aprobado en primer debate por las mencionadas comisiones conjuntas . Para cada observación, se precisa si la propuesta de ajuste formulada por la Defensoría del Pueblo fue acogida total o parcialmente, o si no fue incorporada en los textos objeto de análisis. Además, se indica si, en vista de los cambios en el texto fruto de la aprobación en las comisiones, tenemos alguna observación o propuesta adicional.

Para facilitar su lectura, las referencias a los artículos 8 a 66G corresponden a la Ley 418 de 1997 con las modificaciones y adiciones que propone el proyecto. Las demás referencias corresponden a la numeración del texto aprobado en primer debate.

I. ALCANCE DEL PROYECTO

El proyecto tiene por objeto "*definir la política estatal para dotar al Estado colombiano de instrumentos jurídicos para el restablecimiento y mantenimiento del orden público, la protección de la población civil, la intervención territorial integral y el desmantelamiento de Actores Armados Ilegales o Terroristas que afecten la seguridad, la convivencia y los derechos de los colombianos*" (art. 1), lo que comprende tanto a los grupos armados organizados como a las estructuras de crimen organizado -GAO y GDO-. Para ello adiciona, modifica y prorroga la Ley 418 de 1997 y crea un marco de tratamiento penal diferenciado para quienes, de manera individual o colectiva, se sometan a la Constitución y a la ley.

Ese tratamiento combina rebajas de pena, subrogados anticipados, redención y lugares especiales de privación de la libertad, mediante un procedimiento en dos fases: una administrativa, a cargo del Gobierno Nacional, y otra de judicialización, a cargo de las autoridades judiciales. A ello se suman medidas no punitivas, como la Transformación Territorial Integral (denominada Intervención Territorial Integral en el texto radicado), los Programas de Tránsito a la Legalidad y un programa de reparación administrativa para las víctimas del crimen organizado. En el primer debate se incorporaron, entre otros, un catálogo de derechos de las víctimas, con garantías específicas para las víctimas de violencia sexual (arts. 21 y 22); reglas sobre penas accesorias e inhabilidades (art. 66G); un procedimiento de verificación individual de las listas de integrantes (art. 8B bis), y la supresión de la figura del interlocutor designado, de modo que la interlocución del Gobierno con el actor armado es directa (art. 8, par. 3).

II. PERTINENCIA,ASPECTOS POSITIVOS DE LA INICIATIVA, Y PROPUESTA DE AJUSTES EN LÍNEA CON LO APROBADO EN COMISIONES

La Defensoría del Pueblo considera que el proyecto es pertinente y acompaña su propósito: ofrece una salida institucional para motivar el sometimiento, y resulta útil para desmantelar las estructuras que hoy causan las más graves afectaciones a la población civil. En particular, valoramos los siguientes aspectos. Frente a algunos de estos sugerimos precisiones o adiciones que fortalecen la iniciativa en la misma línea de lo ya aprobado:

En primer lugar, es necesario prorrogar la ley de orden público, pues pierde vigencia el próximo 4 de noviembre. La Ley 418 de 1997 y sus sucesivas prórrogas han sido la herramienta principal con la que todos los Gobiernos han contado para ofrecer alternativas que permitan el desarme de grupos armados ilegales de distinta índole que afectan los derechos humanos y a la población civil.

En segundo lugar, la oferta de sometimiento no queda sujeta a una ventana de temporalidad hacia atrás ni a un plazo de cierre. Al derogar los plazos, ya vencidos, que la Ley 1908 de 2018 fijaba para solicitar la sujeción colectiva e individual (parágrafos 5 del artículo 35 y 3 del artículo 39, derogados por el art. 28), la puerta institucional de salida de la violencia permanece abierta durante toda la vigencia de la ley. Sin embargo, el texto aprobado en primer debate redujo la vigencia de diez a cuatro años (art. 29), lo que hace coincidir la política con un solo periodo presidencial y debilita su vocación de política de Estado. Sobre este punto se formula una observación específica en el acápite III.

En tercer lugar, el proyecto parte de un abordaje integral como medio necesario para enfrentar la violencia causada por los grupos armados que participan en el conflicto armado y por la criminalidad organizada. Reconoce que, para abordar la seguridad integral de los territorios y proteger a la población, se requieren: (i) seguridad, mediante la acción del sector defensa a través del uso disuasivo de la fuerza por parte de la Fuerza Pública; (ii) justicia, mediante medidas de justicia penal; (iii) conversaciones o diálogos y beneficios que incentiven a los grupos a abandonar la violencia, esto es, incentivos jurídicos y socioeconómicos que ofrezcan alternativas de acogimiento al Estado de derecho a los grupos armados; y (iv) desarrollo territorial, para atender las necesidades de desarrollo territorial integral en las zonas más afectadas por la violencia de estos grupos, por las economías ilícitas, la pobreza y la exclusión.

Este es el enfoque que la Defensoría del Pueblo ha recomendado insistentemente en sus alertas tempranas: mantener el deber del Estado de garantizar la seguridad a través de las acciones del sector defensa y de la justicia, priorizar el desarrollo territorial y no cerrar la puerta a vías de conversación y negociación con los grupos armados que conduzcan a su desmonte o desarticulación.

En cuarto lugar, el proyecto reconoce la complejidad y la dinámica de la violencia actual del país: por una parte, la persistencia de varios conflictos armados regidos por el derecho internacional humanitario, superpuestos con la criminalidad organizada; por otra, que la finalidad predominante de la violencia en Colombia hoy es la de obtener ingresos de las economías ilegales.

Por ello, su ámbito comprende tanto a los actores armados parte del conflicto armado en los términos del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra como a las organizaciones criminales contempladas en la Convención de Palermo (art. 2, nums. 5 y 6), sin distinción por su tamaño organizativo o capacidad militar. Ello es un acierto, pues los confinamientos, los desplazamientos, el reclutamiento, uso y utilización de niñas, niños y adolescentes, la extorsión y el control social de las comunidades también provienen de estas organizaciones criminales, como lo ha advertido de manera reiterada el Sistema de Alertas Tempranas de esta entidad.

En quinto lugar, se trata de un marco sencillo, digerible y previsible: dos fases sucesivas, una administrativa, con un término máximo de tres meses prorrogable por una vez (art. 3, par. 1), y otra judicial; condiciones taxativas (art. 66A); beneficios definidos (art. 66B); y remisión al procedimiento de los artículos 43 a 53 de la Ley 1908 de 2018 (art. 24). A diferencia de otras iniciativas del pasado, es un texto de fácil comprensión, con una ruta institucional clara de sometimiento, que aporta seguridad jurídica a las personas sometidas y a los operadores judiciales. El primer debate reforzó esa previsibilidad al prohibir que la reglamentación de la fase administrativa establezca requisitos, beneficios o causales de exclusión o revocatoria distintos de los previstos en la ley (art. 24, par.).

Asimismo, es positiva la creación de una Unidad especializada para la investigación y judicialización de actores armados ilegales o terroristas que se sometan a la Constitución y la ley. Las buenas prácticas de lucha contra el crimen organizado señalan la necesidad de fortalecer la acción de la justicia mediante el robustecimiento de su capacidad de recaudar evidencia, de modo que el sometimiento sea efectivo y la Fiscalía pueda contrastar la información que entregan quienes se someten y demostrar su capacidad de avanzar en la judicialización si se falta a la verdad o no se entrega toda la información necesaria para el desmantelamiento del grupo. Al respecto, en la Decisión impostergable No. 8 en Derechos Humanos para el Nuevo Gobierno, la Defensoría del Pueblo señaló:

> "[L]a criminalidad organizada adquiere un carácter creciente, transnacional y determinante en la comisión de vulneraciones a los derechos humanos. Estas estructuras no se rigen por las lógicas del Derecho Internacional Humanitario y según la Constitución Política no pueden acceder a mecanismos de justicia transicional, por lo que su desmantelamiento exige una política robusta de sometimiento a la justicia, basada en el fortalecimiento y especialización de las capacidades de investigación y judicialización, en particular de la Fiscalía General de la Nación, la persecución de redes criminales y entramados de corrupción asociados, la protección efectiva de víctimas y testigos, así como el monitoreo y la intervención sobre sus fuentes de financiación, orientados a la recuperación de activos".

Sin embargo, es importante prever, en el artículo 12C, la articulación de esta Unidad con las ya existentes al interior de la Fiscalía y, particularmente, con la Unidad Especial de Investigación creada por el Acuerdo Final de Paz.

En sexto lugar, el proyecto reconoce que el desmantelamiento de las estructuras no puede centrarse exclusivamente en quienes portan armas, sino que debe abordar el entramado necesario para sostener las economías ilícitas, es decir, las redes de corrupción privada y pública que facilitan el funcionamiento del grupo.

En la Decisión impostergable No. 8 en Derechos Humanos para el Nuevo Gobierno, en concordancia con las recomendaciones sobre crimen organizado de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Defensoría del Pueblo señaló:

> "Específicamente, para atender la corrupción, la debilidad institucional y la infiltración de las estructuras del crimen en las instituciones estatales se requieren políticas públicas integrales que enfrenten de manera simultánea la criminalidad organizada y sus vínculos con redes de poder institucional, en línea con los estándares sobre la materia".

En esa línea, el tratamiento se extiende a colaboradores vinculados al lavado de activos, el testaferrato y el enriquecimiento ilícito, condicionado a la entrega de la totalidad de los bienes, previo inventario verificado y aprobado por la Fiscalía, y a la justicia restaurativa (art. 66B, num. 8), y exige e incentiva la información, cuando sea necesaria para su desmantelamiento, sobre las redes de apoyo, incluidas las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que hayan colaborado con la estructura (arts. 3, num. 2.2, y 66A, num. 5 y lit. e), así como sobre los nexos políticos y líneas de corrupción (arts. 66B, num. 5, y 66C, num. 1). Ello permite abordar las redes de soporte y las economías ilícitas que sostienen a las estructuras, más allá de su eslabón líder o de un colaborador específico, de modo que la ley pueda abarcar otras estructuras también relevantes para desarticular estos grupos.

Aunque, para prevenir riesgos para la oposición política, el texto aprobado en primer debate suprime las referencias expresas a los nexos políticos y a las líneas de corrupción en la valoración judicial de los aportes (art. 3, num. 2.2) y en la libertad condicional (art. 66B, num. 5), y los conserva como requisito para redención de la pena (artículo 66C-1), entendemos que la redacción actual es amplia y estarían incluidasla corrupción pública y nexos políticos. Recomendamos unificar el lenguaje para claridad.
Ahora bien, detectamos un retroceso en este asunto. El parágrafo 4 del artículo 66A, introducido en el primer debate, dispone que las declaraciones contra terceros solo tendrán valor probatorio si se soportan en otras pruebas, lo cual es razonable, pero añade que las compulsas de copias contra terceros solo procederán cuando se haya proferido condena. La compulsa de copias es el medio por el cual se pone en conocimiento de la autoridad competente un hecho que debe investigarse; aplazarla hasta la condena del declarante, que puede tardar años, dificulta la recolección oportuna de la prueba, favorece la prescripción y desincentiva precisamente el desmantelamiento de las redes pde apoyo públicas o privadas que el proyecto se propone abordar. Recomendamos suprimir esa condición y mantener únicamente la exigencia de corroboración.

En séptimo lugar, el proyecto concibe, desde su génesis, una privación de la libertad orientada a la resocialización, bajo un esquema de restricción efectiva de la libertad en colonias agrícolas, centros de arraigo transitorio y cárceles productivas en los términos de la Ley 2446 de 2025 (arts. 66B, num. 3, y 66D); redención de pena por trabajo, programas restaurativos y desminado (art. 66C), y Programas de Tránsito a la Legalidad con enfoque diferencial, étnico, territorial y de género (art. 66E).

Es positivo que la privación de la libertad para estos delitos tenga un sentido social, con prioridad para lo restaurativo y las medidas productivas en el cumplimiento de la pena y la resocialización. Valoramos también el programa de preparación para la libertad que contempla el proyecto, pues reconoce la importancia de prevenir que las personas, una vez recuperada su libertad, vuelvan a delinquir.

Valoramos, además, que el texto aprobado en primer debate defina los programas restaurativos como actividades concretas, verificables y con metas medibles, sujetas a un plan aprobado por la autoridad judicial previa audiencia a las víctimas acreditadas (art. 66C, par. 3); que incluya la restauración ecológica de ecosistemas, ríos y fuentes hídricas afectados por la minería ilegal y los cultivos de uso ilícito (art. 66C, par. 5), y que exija consulta previa o concertación con las autoridades étnicas para ubicar colonias agrícolas o ejecutar programas en sus territorios (arts. 66C, par. 5; 66D, par., y 66E, par. 2).

Para fortalecer esa orientación restaurativa con garantías de los derechos de las víctimas, la naturaleza y las comunidades étnicas, hacemos unas sugerencias en negrilla de ajustes al numeral 2 y los parágrafos 2, 3 y 5 del artículo 66C, que regulan que se entiende por programas y medidas restaurativas y la redención de pena por participación en los mismos y a los parágrafos 2 y 3 del artículo 66E sobre programas de tránsito a la legalidad.

En cuanto al primero (numeral 2, artículo 66C), se propone incluir expresamente los daños a la naturaleza:

> Redención por participación en programas restaurativos, erradicación de cultivos ilícitos y desminado. Se reconocerá un (1) día de pena por cada día en el que el sometido participe en programas restaurativos de los daños causados a las víctimas**, a las comunidades y a la naturaleza** en las que los Actores Armados Ilegales o Terroristas operaron. De igual manera, en erradicación manual de cultivos ilícitos o desminado, sin que dichas actividades comprometan la integridad de terceros ni de la Fuerza Pública.

En el mismo sentido, se propone incluir el rol de la autoridad ambiental en el parágrafo 2 del artículo 66C:

> Parágrafo 2. Las actividades de erradicación y desminado **y ambientales** de que trata el numeral 2 del presente artículo se adelantarán bajo la coordinación y supervisión de las autoridades competentes en la materia, quienes certificarán su cumplimiento para efectos de la redención.

En cuanto al parágrafo 3, que define que son programas y medidas restaurativas, recomendamos especificar que la medición no es solamente sobre la ejecución de actividades sino de su impacto en la restauración del daño. Además, que se fortalezca, en el marco de las mismas, el componente de responsabilización de los ofensores y la reintegración y la mención a los temas ambientales que existen en otras normas del proyecto. Todas estas finalidades (restauración del daño, responsabilización y reintegración) son componentes esenciales de programas de este tipo a la luz de los derechos de las víctimas y la naturaleza:

> Artículo 66C. Parágrafo 3. Para efectos de esta ley, se entienden por programas y medidas restaurativas las actividades concretas, verificables y con metas q**ue permitan medir tanto su ejecución como sus resultados y efectos restaurativos, mediante criterios acordes con su naturaleza y finalidad, orientadas a contribuir a la reparación del daño causado a las víctimas, a las comunidades afectadas y a la naturaleza, al reconocimiento de responsabilidad y a la reintegración social y comunitaria**, tales como la reconstrucción de infraestructura comunitaria, la recuperación ambiental, el apoyo al desminado humanitario, la contribución a la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en coordinación con la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, la erradicación manual de cultivos ilícitos y los actos de reconocimiento de responsabilidad.
>
> Cada programa contará con un plan que indique las actividades, su duración, el lugar de ejecución, **las metas e indicadores de ejecución y de contribución al impacto restaurativo,** y la entidad que certificará su cumplimiento, el cual será aprobado por la autoridad judicial competente, previa audiencia a las víctimas acreditadas.
>
> La redención será reconocida por el juez de ejecución de penas y medidas de seguridad, con base en la certificación de cumplimiento efectivo.
>
> El Gobierno Nacional reglamentará los aspectos operativos de los programas restaurativos a los que hace alusión el numeral 2 del presente artículo, sin que pueda modificar los criterios aquí establecidos.

En cuanto al parágrafo 5 del artículo 66C, que se enfoca en el aspecto ambiental e implementación en territorios étnicos de los programas restaurativos, proponemos unos pequeños ajustes de redacción para clarificar el rol de la autoridad ambiental en todos los casos y no solo en los casos de estos territorios, y explicitar el derecho la consulta previa:

> Parágrafo 5. Los programas restaurativos de que trata el numeral 2 del presente artículo podrán incluir la restauración ecológica de ecosistemas, ríos y fuentes hídricas afectados por la minería ilegal y los cultivos de uso ilícito, **y se ejecutarán bajo la supervisión de la autoridad competente.**
>
> En territorios étnicos, estos programas **garantizarán el derecho a la consulta previa cuando sea aplicable,** se concertarán previamente con las autoridades indígenas y los consejos comunitarios y en ningún caso implicarán la permanencia de los sometidos en dichos territorios sin el consentimiento de sus autoridades.

También, recomendamos explicitar el derecho a la consulta previa en el parágrafo 2 del artículo 66E sobre programas de tránsito a la legalidad:

> Parágrafo 2. En los territorios de comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras e indígenas, los programas respetarán la autonomía de los consejos comunitarios y de las autoridades indígenas, sus planes de etnodesarrollo y planes de vida, se ejecutarán previa concertación con ellas **y garantizando el derecho a la consulta previa cuando aplique.** Ningún programa podrá implicar el sentamiento de personas sometidas en territorios colectivos o resguardos sin el consentimiento de sus autoridades.

En relación con estos mismos programas, proponemos en el parágrafo 3 del artículo 66E, introducir protecciones para las víctimas y comunidades:

> Parágrafo 3. Los proyectos productivos podrán vincular de manera conjunta a víctimas, comunidades y personas sometidas, **con fines restaurativos y de reconstrucción del tejido social,** siempre que respondan **a objetivos restaurativos previamente definidos con las víctimas y comunidades participantes, se desarrollen mediante procesos de preparación y acompañamiento psicojuridico, individual y colectivo**, y exista consentimiento libre e informado de las víctimas y comunidades participante

En octavo lugar, el proyecto aborda los derechos de las víctimas y fija exigencias mínimas desde el inicio del sometimiento, como la entrega, desde la solicitud de sometimiento, de la niñez reclutada y de las personas secuestradas, y la entrega inmediata, completa y veraz de la información sobre personas desaparecidas, cuyo ocultamiento da lugar a la revocatoria del tratamiento penal diferenciado (art. 66A, num. 3). Además, prevé un programa de reparación administrativa para las víctimas del crimen organizado, con prioridad sobre los bienes del comiso (art. 66F), y tiene en cuenta el concepto de la víctima en las decisiones sobre libertad condicional (art. 66B, num. 5).

El primer debate fortaleció los derechos de las víctimas: reconoce como víctimas a las niñas, niños y adolescentes sometidos a cualquier forma de uso, reclutamiento o utilización (art. 3, par. 3); incorpora un catálogo de derechos de las víctimas en el proceso (art. 21) y garantías específicas para las víctimas de violencia sexual (art. 22), y condiciona la permanencia en el tratamiento a la participación del sometido en audiencias de reconocimiento de responsabilidad cuando las víctimas lo soliciten (art. 66A, lit. b).

Este fortalecimiento debería mejorarse con los siguientes ajustes al texto aprobado en primer debate:

En el parágrafo 3 del artículo 3 del proyecto de ley aprobado, se prescribe que los niños, niñas y adolescentes sometidos a cualquier forma de uso, reclutamiento o utilización por parte de los actores armados ilegales serán considerados víctimas del conflicto armado y en ese sentido serán sujetos de reparación integral de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011 y la Ley 2124 de 2024. Sin embargo, debería añadirse, en línea con la creación del programa administrativo de reparación de víctimas de crimen organizado (artículo 66F) que en este caso también son víctimas con derecho a reparación en el marco del mismo:

> Parágrafo 3. Para todos los efectos judiciales y administrativos, los niños, niñas y adolescentes sometidos a cualquier forma de uso, reclutamiento o utilización por parte de los actores armados ilegales serán considerados víctimas del conflicto armado **o del crimen organizado.** En tales circunstancias, serán sujetos de reparación integral**, según corresponda,** de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011 y la Ley 2124 de 2024 **o el programa de reparación individual administrativa para las víctimas de las estructuras de crimen organizado y terroristas del artículo 66F de la ley 418 de 1997.**

En noveno lugar, el primer debate introdujo salvaguardas que fortalecen la seriedad del proceso. La lista de integrantes ya no se acepta de buena fe: cada persona debe ser verificada con al menos un elemento adicional que acredite su pertenencia antes de la entrada en vigencia de la ley; y se sanciona la inclusión dolosa de personas ajenas al grupo (art. 8B bis).

Asimismo, se aclara que los beneficios no modifican las penas accesorias ni las inhabilidades para inscribirse como candidato, ser elegido, ser designado como servidor público o contratar con el Estado (art. 66G); y que los privilegios tributarios o aduaneros de la instancia técnica para el desarme solo proceden en los términos de los tratados aprobados por el Congreso (art. 8, num. III).

En décimo lugar, notamos que ha sido acogida una de las recomendaciones que expresamos en el marco del Consejo Superior, relativa a los límites de la

sentencia C-525 de 2023 en relación con el lugar de judicialización y ubicación temporal: los límites de la sentencia C-525 de 2023.

El artículo 8B faculta al Presidente, en coordinación con la Fiscalía General de la Nación y el INPEC y mediante acto motivado, para definir el lugar donde se materializará la judicialización, y el artículo 3 (num. 1.2) prevé la ubicación temporal de los integrantes en el lugar que designe el Gobierno. En la sentencia C-525 de 2023, la Corte Constitucional condicionó las zonas de ubicación temporal para estructuras de crimen organizado: solo pueden establecerse en una etapa avanzada del proceso, con la finalidad exclusiva de hacer viable la sujeción a la justicia, y conforme a una ley de sometimiento que defina sus pautas, lineamientos, oportunidad y límites.

El primer debate avanzó en esa dirección: el acto que defina el lugar debe indicar su finalidad, delimitación geográfica, término de funcionamiento, procedimiento de ingreso y mecanismos de seguimiento, y comunicarse a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo (art. 8B, num. 5); además, se precisa que la definición del lugar tiene carácter logístico y de seguridad, y que cualquier restricción de la libertad corresponde exclusivamente a la autoridad judicial (num. 6).

Sin embargo, este proyecto, que se entendería es la ley de sometimiento a la que se refiere la Corte, aún no dice en qué momento procede la ubicación —que el artículo 3, num. 1.2, sigue incluyendo en la hoja de ruta previa al acta de sometimiento—, cuál es su duración máxima y requisitos para posibles prórrogas, si se trata de un lugar de reclusión o de concentración voluntaria, con qué criterios se elige, quién garantiza las condiciones de dignidad para la permanencia de estas personas ni cómo se protege a las comunidades vecinas y que se respetan los derechos de los pueblos en territorios étnicos de los alrededores y la interlocución con sus autoridades propias.

Recomendamos establecer que la ubicación solo procede después de suscrita el acta de sometimiento y con un avance verificado del proceso; que su único fin es la judicialización; que tiene un plazo máximo y causales de prórroga y terminación; que se sujeta a control judicial cuando restrinja la libertad; que su localización debe incluir medidas de mitigación de las afectaciones a la población civil y, en territorios étnicos, respeta la autonomía de sus autoridades y la consulta previa cuando proceda; definir claramente responsabilidades institucionales en la garantía de las condiciones de dignidad de las personas ubicadas e incluir los costos respectivos en el análisis de cargas recomendado; y prever el monitoreo permanente del Gobierno y del Ministerio Público, para impedir que se convierta en un espacio que sostenga o fortalezca el control territorial o de rentas ilícitas.

En onceavo lugar, valoramos que el primer debate haya dispuesto que no serán aceptadas en las listas las personas que hayan recibido beneficios de las Leyes 975 de 2005, 1424 de 2010 y 1820 de 2016 u otros mecanismos de desmovilización o sometimiento, salvo por hechos cometidos después de su desmovilización y sin acumular beneficios (art. 8B bis). Esto la recomendación de la Defensoría presentada en el marco del Consejo Superior bajo la consideración que la garantía de no repetición de las víctimas exige que, en un marco de beneficios penales, volver a delinquir o incumplir las condiciones relativas a los derechos de las víctimas nunca resulte más favorable que cumplir.

Sugerimos precisar que estas personas deben asumir las consecuencias previstas en su respectivo régimen transicional de acuerdo con los procedimientos y competencias previstas en los mismos para verificar y decidir al respecto. En la Jurisdicción Especial para la Paz, por ejemplo, serían el Acto Legislativo 01 de 2017, los artículos 20 y 63 de la Ley 1957 de 2019, los artículos 67-69 de la Ley 1922 de 2018 que regulan el incidente de incumplimiento, de conformidad con la sentencia C-080 de 2018. En Justicia y Paz, el artículo 11A de la Ley 975 de 2005, adicionado por la Ley 1592 de 2012, y el artículo 29 de la misma ley.

En doceavo lugar, valoramos que la Transformación Territorial Integral opere con independencia de la oferta de sometimiento y que el primer debate haya dispuesto su desarrollo articulado con el Plan Nacional de Desarrollo y su incorporación en los planes de desarrollo departamentales y municipales (art. 12D).

Sin embargo, sus dos definiciones (arts. 2, num. 8, y 12D) no coinciden —en el texto aprobado en primer debate ni siquiera coinciden en su denominación—, y la segunda podría interpretarse como una intervención condicionada al sometimiento de las estructuras armadas, por lo que es necesario armonizarlas.

Además, la redacción del artículo 12D quedó incompleta, pues omite la expresión que indica que se busca evitar que el territorio y la población "queden expuestos" a la reconfiguración de estructuras criminales.

También, la Transformación Territorial Integral debe articularse con los instrumentos de planeación existentes. Las víctimas y de las comunidades afectadas por la violencia, que ya han participado en numerosos espacios en los que han expresado sus necesidades y requerimientos específicos, de los cuales tienen registro, entre otras instituciones, el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y el Ministerio del Interior.

Recomendamos unificar la Transformación Territorial Integral en una sola disposición que la oriente a la presencia institucional, la protección de la población civil, la sustitución de economías ilícitas, las acciones restaurativas y la prevención de la reconfiguración como garantía de no repetición. La Defensoría considera adecuado que los mecanismos específicos de implementación, financiación, coordinación interinstitucional y seguimiento se desarrollen en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, garantizando su articulación con los instrumentos de planeación territorial existentes, incluidos los PDET, los planes de vida, de salvaguarda y de etnodesarrollo, así como con las alertas tempranas. Así, debe recoger las necesidades que las víctimas ya han expresado en los espacios en que han participado.

En ese mismo marco podrán desarrollarse las medidas específicas para incorporar los enfoques de género y diferencial, y para prevenir el reclutamiento, uso y utilización de niñas, niños, adolescentes y jóvenes. En todo caso, su implementación deberá observar los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (art. 288 C.P.) y, en territorios étnicos, respetar la autonomía, las autoridades y los gobiernos propios (arts. 7, 329 y 330 C.P.), garantizando la consulta previa cuando exista afectación directa.

En treceavo lugar, valoramos que en el primer debate se haya fortalecido la proporcionalidad de la sanción. Es necesario que los responsables de delitos que comportan graves violaciones a los derechos humanos cuenten con una sanción efectiva, proporcional a la gravedad de los hechos y de los daños causados, sin perjuicio de que se establezcan beneficios por (i) el aporte a la paz, esto es, al desmantelamiento efectivo del grupo, y (ii) el aporte a los derechos de las víctimas a la verdad y la reparación.

El texto aprobado en primer debate introdujo ajustes al artículo 66B que la Defensoría valora: unificó la noción de "rol de mando" para la rebaja del 30 % (num. 1); limitó la rebaja al 10 % para quienes ejercieron mando y al 30 % para los demás integrantes cuando el grupo reclutó menores de edad en los doce meses previos a la entrada en vigencia de la ley (num. 2); extendió el mínimo de pena de diez años a quienes tuvieron un rol determinante en el reclutamiento (par. 3), ordenó al juez motivar el efecto conjunto de los beneficios para garantizar que subsistan una sanción efectiva y una restricción real de la libertad (par. 4); y en el caso de colaboradores elevó de uno a tres años el tiempo de ejecución de la pena exigido para la suspensión y la haya condicionado a la entrega de la totalidad de los bienes, con inventario verificado y aprobado por la Fiscalía (num. 8); sin embargo, el beneficio sigue operando cualquiera que sea el monto de su pena.

No obstante, el parágrafo 4 excluye de esa valoración conjunta precisamente a quienes ejercieron rol de mando, para quienes remite al mínimo de diez años del parágrafo 3; pero ese mínimo se predica de la "pena impuesta" y no de la privación efectiva de la libertad, por lo que sigue siendo susceptible de reducirse por la libertad condicional cuando se cumplan 4/5 partes de la pena y la redención.

La Corte Constitucional ha admitido la flexibilización punitiva siempre que se preserven la verdad, la reparación, la no repetición y la proporcionalidad frente a la gravedad de los delitos y la responsabilidad individual (sentencias C-579 de 2013 y C-674 de 2017). Ese juicio debe hacerse sobre el efecto acumulado de los beneficios y no beneficio por beneficio.

Los beneficios deben ser idóneos para conducir al desmantelamiento, a la protección de la población y a la satisfacción de los derechos de las víctimas, con condiciones objetivas y verificables; necesarios, lo que exige diferenciar la respuesta según la gravedad, el grado de responsabilidad y los aportes, y descartar reducciones indiscriminadas; y proporcionados en sentido estricto, de modo que la ganancia para la paz y el desmantelamiento compense la afectación del deber de investigar, juzgar y sancionar, con especial rigor frente a graves

violaciones de los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario. La exposición de motivos afirma que los beneficios "no operan como una suma automática" y que el juez examinará sus efectos acumulados, regla que el primer debate incorporó solo parcialmente en el parágrafo 4 del artículo 66B, pues no la aplica a quienes ejercieron mando.

Recomendamos fijar para todas las cadenas de participación criminal, y en especial para aquellos con rol de mando, una pena mínima de prisión efectiva e infranqueable que no pueda reducirse por la concurrencia de redención, libertad condicional o suspensión; extender a todos los sometidos, incluidos quienes ejercieron mando, la valoración judicial conjunta del parágrafo 4 del artículo 66B; y asegurar que el juez gradúe los beneficios con base en tres criterios obligatorios y concurrentes, de los cuales el segundo aún no está previsto en ese parágrafo: (i) la gravedad del hecho; (ii) la contribución no solo al desmantelamiento del grupo, sino a impedir su reconfiguración, mediante la entrega de rutas, economías, redes de apoyo, armamento y bienes que eviten que otra estructura ocupe el territorio; y (iii) el aporte efectivo a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas.

Ello, sin suprimir la posibilidad de redención, que es un derecho constitucional de quienes pierden la libertad, y entendiendo que se trata de una ley para quienes voluntariamente desean someterse a la justicia. En todo caso, para todas las cadenas de participación criminal debe existir una pena mínima de prisión efectiva e infranqueable, que no envíe mensajes equívocos de impunidad a la sociedad y a las víctimas.

En catorceavo lugar, celebramos que la búsqueda de las personas desaparecidas sea condición del sometimiento y criterio para conceder beneficios (arts. 66A, 66B y 66C). Valoramos que el primer debate haya precisado que esos informes podrán provenir de la Unidad de Búsqueda o de la Fiscalía General de la Nación "según competencia" (art. 66B, num. 5), y que la cooperación en la búsqueda se adelante con una u otra entidad según su misma competencia (art. 66A, num. 3), lo que permite que la Fiscalía asuma los casos ajenos al mandato de la Unidad.

Recomendamos que esa precisión debe hacerse extensiva a la valoración de la colaboración eficaz y a los programas restaurativos (art. 66C, pars. 1 y 3).

En suma, el proyecto es una pieza necesaria para avanzar en la implementación de la Decisión impostergable No. 8 en Derechos Humanos propuesta por la Defensoría del Pueblo: *"Fortalecer las acciones de prevención en el territorio y de protección efectiva de los derechos humanos de la población a través de la articulación efectiva y de alto nivel de las políticas de paz, seguridad, justicia, política criminal y desarrollo territorial"*. Por una parte, permite abordar complementariamente medidas de paz y seguridad; por otra, aborda la complejidad de la violencia que más daños causa a la población y a la Naturaleza, esto es, la del conflicto armado y la de la criminalidad organizada; además, se orienta a fortalecer la capacidad de la justicia penal y, particularmente, de la Fiscalía; y, finalmente, se dirige a todas las redes y entramados de la violencia, sin supeditarse a los miembros armados de las estructuras y redes criminales.

III. ASPECTOS QUE REQUIEREN AJUSTE MAYOR

La Defensoría del Pueblo valora que esta iniciativa haya sido discutida en el Consejo Superior de Política Criminal, instancia en la que participan todos los actores con relevancia en la construcción de la política criminal del Estado. No obstante, advierte que el concepto de esa instancia se emite sobre un texto que ya se encuentra en trámite en el Congreso y que, además, presenta variaciones en su contenido. Con su experiencia en el territorio y su equipo técnico, la Defensoría reitera su disposición a aportar de manera oportuna para que las iniciativas legislativas sean más completas y rigurosas, bajo un enfoque de derechos humanos y de protección de las comunidades.

Para que el modelo sea legítimo, eficaz y compatible con las obligaciones del Estado en materia de investigación, juzgamiento y sanción de graves violaciones de derechos humanos y crímenes internacionales, con la garantía de los derechos de las víctimas y con la no repetición, la Defensoría del Pueblo respetuosamente somete a su consideración las siguientes observaciones, puestas de presente en sede del Consejo Superior.

1. Definición de actores armados ilegales o terroristas: supresión de "seguridad ciudadana" y "convivencia pacífica"; capacidad de sometimiento de la población y daños graves a la Naturaleza

La definición del artículo 2, numeral 5, aprobada en primer debate, es más acotada que otras propuestas, como la del denominado proyecto de Estatuto Antiterrorista, porque remite a categorías con contenido normativo, como el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra y la Convención de Palermo. Sin embargo, al enunciar con la conjunción "o" cinco afectaciones alternativas, basta con que una organización pueda "comprometer la seguridad ciudadana" o "alterar la convivencia pacífica" para recibir el rótulo de actor armado ilegal o terrorista. Recomendamos suprimir ambas expresiones, por las siguientes razones:

Legalidad estricta. Son conceptos abiertos, propios del ámbito policivo: la Ley 1801 de 2016 regula los comportamientos contrarios a la convivencia como asuntos de policía, no como delitos. Usarlos para definir a quién se aplica el rótulo de "terrorista" desconoce la taxatividad que exigen el artículo 29 de la Constitución y el artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha exigido definiciones especialmente precisas en materia de terrorismo (caso Norín Catrimán y otros *vs*. Chile, 2014).

Sobreinclusión. La definición equipara a pandillas, a la delincuencia barrial o a economías ilícitas de bajo impacto con estructuras que someten violentamente a la población. Ello diluye el carácter excepcional del régimen y de la palabra "terrorista", y dispersa las capacidades del Estado.

Riesgo de estigmatización. La seguridad ciudadana y la convivencia suelen invocarse frente a la protesta social y a formas de organización comunitaria. Una categoría tan amplia podría proyectarse sobre organizaciones sociales y comunidades, en contravía de los estándares de Naciones Unidas, que limitan el terrorismo a conductas violentas graves dirigidas a infundir terror o a obligar a una autoridad.

Incoherencia interna. La exposición de motivos identifica el sometimiento violento de la población civil como el rasgo que delimita la categoría, pero el articulado no lo exige. Ese rasgo debería consagrarse de manera expresa.

Adicionalmente, el proyecto debe reconocer la capacidad seria de causar daños graves a la Naturaleza a través de las economías ilícitas, que generan daños a gran escala por la contaminación de fuentes hídricas y la deforestación en ecosistemas protegidos como la Amazonía, así como en ríos y bosques de todo el país.

En consecuencia, recomendamos la siguiente redacción:

> *"Se entenderá por actores armados ilegales o terroristas 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, cumpla funciones relevantes en un sistema de economías ilícitas y, por esa vía, cometa o tenga la capacidad de cometer actos terroristas, afectar gravemente el orden público o vulnerar los derechos de la población debido a su capacidad de someterla, así como daños a gran escala en contra de la Naturaleza, como la deforestación o la contaminación de fuentes hídricas, en los términos establecidos en la Ley 1908 de 2018 o demás normas que la reglamenten, modifiquen, aclaren, adicionen o sustituyan".*

2. Definiciones de cabecilla, mando, colaborador, tercero y delitos conexos

El primer debate unificó la terminología en torno al "rol de mando" (art. 66B, nums. 1, 2, 6 y 7, y pars. 3 y 4), lo que valoramos, pero no lo definió. Introdujo, además, la categoría de quienes tuvieron un "rol determinante en el reclutamiento de menores" (par. 3), también sin definición, y exige que la lista de integrantes indique el rol de cada persona (art. 8B bis), sin que la ley fije las categorías posibles. El proyecto se refiere a "colaboradores" sin distinguirlos de los integrantes (num. 8); y no precisa qué se entiende por delitos cometidos "con ocasión de su pertenencia" ni cuáles son los delitos conexos. Estas categorías no solo determinan la punibilidad (rebajas del 50 %, del 30 % o del 10 %, pisos de pena y suspensión), sino también lo que puede exigirse a cada persona frente a las víctimas para su sometimiento: de un cabecilla, verdad sobre la estructura, los patrones de victimización, las finanzas y los nexos políticos; de un

colaborador, los bienes y las redes financieras; de un integrante de base, información sobre hechos, personas desaparecidas y armamento.

Recomendamos que la ley defina, con base en el derecho internacional humanitario (mando responsable) y en la Convención de Palermo, las categorías de cabecilla o máximo responsable, mando medio, integrante de base y colaborador, y precisar si esta última comprende a terceros civiles y en qué condiciones; fijar una lista taxativa de delitos conexos y de exclusiones, y establecer un estándar diferenciado de aportes a la verdad, la justicia y la reparación según el rol de cada persona.

3. Alistamiento institucional e impacto fiscal: que la ley no fracase en su implementación ni defraude los derechos de las víctimas

Según la exposición de motivos, solo los grupos armados organizados suman cerca de 28.802 integrantes, a los que se agregarían los de las estructuras de crimen organizado, sobre los cuales no se aportan cifras. El éxito de la ley depende, en gran medida, de la Fiscalía General de la Nación, que verifica las condiciones (art. 66A, par. 2), valora la colaboración (arts. 66B y 66C), celebra los acuerdos (art. 66B) y debe definir las condiciones de funcionamiento de una unidad especializada durante los primeros tres meses desde su expedición (art. 12C). Valoramos que el primer debate haya suprimido la regla según la cual la unidad no implicaría la creación de cargos nuevos y haya previsto que, si el estudio de cargas lo exige, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público verifique la disponibilidad de recursos (art. 12C, par.); sin embargo, esa verificación no asegura la financiación.

A la Defensoría del Pueblo se le asigna la defensa pública (art. 12B), que debe estar disponible desde los actos preparatorios, ser individual y estar separada de la representación de las víctimas, sin que el proyecto estime esa carga. A ello se suma que el texto aprobado en primer debate asigna también a la Defensoría del Pueblo la asesoría, orientación y representación judicial de las víctimas (art. 21, num. 4). Que una misma entidad deba asumir, en los mismos procesos, la defensa de las personas sometidas y la representación de sus víctimas exige, como mínimo, equipos separados, independientes y con recursos propios, para evitar conflictos de interés y garantizar a ambas partes una defensa técnica adecuada. No se trata simplemente de pedir más recursos, sino de que la ley vaya acompañada del análisis que exige el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, que obliga a hacer explícito el costo fiscal de las iniciativas y su fuente de financiación. Que no se creen cargos no significa que la ley carezca de impacto fiscal: se trata de funciones nuevas que exigen redistribuir recursos.

En materia penitenciaria, celebramos que la privación de la libertad se piense desde una óptica restaurativa y productiva, pero esa apuesta debe aterrizarse en tres realidades. La primera: los centros de arraigo transitorio existen formalmente, pero no en la práctica. Están a cargo de entidades territoriales que, en el marco del estado de cosas inconstitucional, no han tenido capacidad de respuesta frente a su población sindicada (sentencia SU-122 de 2022), y fueron concebidos para personas con medida de aseguramiento, no para la ejecución de penas como permitiría el artículo 66D. La segunda: la Ley 2446 de 2025 sobre cárceles productivas no ha sido reglamentada ni implementada, y su vocación es que los 124 establecimientos del orden nacional sean productivos, no crear un régimen reservado para quienes se someten. La tercera: el país cuenta con una sola colonia agrícola con cerca de 1.000 cupos que ya están copados. Valoramos que el primer debate ordene a la Sociedad de Activos Especiales priorizar la destinación de inmuebles rurales con extinción de dominio para ampliar y fortalecer las colonias agrícolas (art. 12D, par.), pero esa medida no suple la ausencia de un plan de infraestructura, cupos y financiación, aún más en el marco del Estado de Cosas Inconstitucional en materia penitenciaria.

Además, en el esquema del proyecto, la garantía de los derechos de las víctimas, incluida la no repetición, depende de entidades como la Unidad para las Víctimas, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, el Centro Nacional de Memoria Histórica, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización y la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, entre otras. Varias de estas entidades sufrieron recortes importantes para 2025, 2026 y 2027 según el presupuesto aprobado, y tendrían que asumir nuevas obligaciones con recursos limitados, por lo que es necesario determinar cómo cumplirán las funciones que les asigna la iniciativa.

Recomendamos exigir un estudio de cargas y costos por entidad, elaborado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, y un plan de alistamiento con cronograma para la Fiscalía, la Defensoría del Pueblo, la Rama Judicial, el INPEC, la USPEC, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, el Centro Nacional de Memoria Histórica, la Unidad para las Víctimas, la Unidad de Búsqueda y las entidades territoriales.

Recomendamos también fijar un plazo para reglamentar la Ley 2446 de 2025, adoptar un plan de infraestructura, tomar medidas para prevenir que la ubicación de las personas sometidas agrave el hacinamiento en los centros de detención transitoria y en los establecimientos penitenciarios, e incluir, junto con los indicadores de resultado que ya prevé el artículo 26 (desarticulación de las estructuras, reducción de la violencia y reparación de las víctimas), indicadores de implementación y de capacidad institucional, como cupos disponibles, hacinamiento y cobertura de la defensa pública y de la representación de las víctimas, en el informe anual al Congreso.

4. Reclutamiento de niñas, niños y adolescentes: no derogar en su totalidad el artículo 14 de la Ley 418 de 1997

El artículo 28 mantiene la derogatoria total del artículo 14 de la Ley 418 de 1997, que excluye de los beneficios a quienes sean condenados por reclutamiento ilícito. En compensación, el primer debate introdujo un régimen diferenciado: limita la rebaja al 10 % para quienes ejercieron mando y al 30 % para los demás cuando el grupo reclutó menores de edad en los doce meses previos a la vigencia de la ley (art. 66B, num. 2); aplica el mínimo de diez años a quienes tuvieron un rol determinante en el reclutamiento (par. 3); reconoce como víctimas a las niñas, niños y adolescentes sometidos a cualquier forma de uso, reclutamiento o utilización (art. 3, par. 3); dispone que los menores de edad no harán parte de la lista y serán entregados de inmediato al ICBF (art. 8B bis), y exige su entrega desde la solicitud de sometimiento (art. 66A, num. 3). Se trata de un avance importante, que acoge en parte la recomendación de la Defensoría.

No obstante, la ventana de doce meses deja por fuera el reclutamiento anterior, que accedería a la rebaja general del 50 %; la limitación se predica del grupo y no de la responsabilidad individual en el reclutamiento, y la derogatoria total del artículo 14 elimina la exclusión para quienes no se sometan o incumplan. Una derogatoria total desprotege a la niñez y la adolescencia, contraría la prevalencia de sus derechos (art. 44 C.P.) y las obligaciones internacionales de prevenir y sancionar su reclutamiento (sentencia C-007 de 2018), y desconoce que esta es una de las conductas que con mayor frecuencia advierte el Sistema de Alertas Tempranas.

Recomendamos mantener la exclusión para quienes no se sometan o incumplan las condiciones. Para quienes sí lo hagan, proponemos que las rebajas diferenciadas del numeral 2 del artículo 66B se apliquen a todo hecho de reclutamiento, uso o utilización, sin limitarse a los doce meses previos a la vigencia de la ley, y se gradúen según la responsabilidad individual, de modo que promuevan el sometimiento pero sancionen el delito. Esas rebajas deben condicionarse a la entrega de los menores de edad verificada por el ICBF antes de la firma del acta, y a la verdad, la reparación y las garantías de no repetición sobre esos hechos. Todo nuevo hecho de reclutamiento debe acarrear la pérdida inmediata de los beneficios.

La regulación debe incluir además el uso y la utilización de niñas, niños y adolescentes, que es la modalidad propia de la criminalidad organizada, también en las rebajas diferenciadas, como ya ocurre en su reconocimiento como víctimas (art. 3, par. 3) y en su exclusión de las listas (art. 8B bis).

5. Programa de reparaciones: reactivación de la Comisión de Financiamiento

El programa de reparación individual por vía administrativa para las víctimas de las estructuras de crimen organizado (art. 66F) es un avance significativo. Sin embargo, no define su universo, sus costos, sus fuentes, su responsable ni sus criterios de priorización, y la prioridad que concede sobre los bienes del comiso carece de un mecanismo que la haga efectiva. Sin esa estructura, la reparación queda como una promesa que, además, compite con recursos que ya resultan insuficientes para las víctimas del conflicto armado reconocidas en la Ley 1448 de 2011. Tampoco es claro, en el texto del proyecto, a donde irían los bienes entregados por quienes se someten.

Frente a esto último, debe retomarse la Comisión de Financiamiento que creó el artículo 73 de la Ley 2421 de 2024 para abordar la desfinanciación de la política de víctimas y formular una propuesta al país, la cual se instaló formalmente, pero no ha sido activada.

Recomendamos especificar el destino de los bienes entregados y reactivar la Comisión de Financiamiento, con participación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación, la Unidad para las Víctimas, la Sociedad de Activos Especiales y la Fiscalía, con seguimiento del Ministerio Público y participación de las víctimas, de modo que su análisis comprenda también el programa previsto en el artículo 66F.

6. Rol del Ministerio Público y protección de la labor humanitaria

El artículo 8 atribuye al Presidente la dirección de todas las acciones, incluidos los contactos humanitarios, y las vincula a la finalidad de viabilizar el sometimiento. Aunque, con miras a aliviar el sufrimiento de la población, es positivo que los delegados del Presidente puedan cumplir ese rol, el proyecto debe fortalecer, en una sección separada y diferenciada, las garantías para la acción humanitaria de otros actores humanitarios autónomos, como la Defensoría del Pueblo, los actores humanitarios internacionales y las iglesias, con independencia del sometimiento del actor o grupo armado.

Por ejemplo, las garantías de seguridad (art. 8A), que el primer debate extendió a los integrantes del actor armado que participen en el proceso, no cubren a quienes cumplen labores humanitarias.

Adicionalmente, el parágrafo 3 del artículo 8 dispone que la interlocución de los delegados presidenciales se realizará "de manera directa y sin intermediarios" con los integrantes del actor armado. Esta regla, que responde a la supresión de la figura del interlocutor designado, no debe interpretarse como una restricción a la labor de facilitación humanitaria que tradicionalmente han cumplido los actores humanitarios independientes mencionado, como la Defensoría del Pueblo, ni como una limitación de sus contactos para fines humanitarios. Recomendamos precisarlo de manera expresa. La Defensoría del Pueblo actúa por mandato constitucional propio, no por delegación del Gobierno, y su acción humanitaria es imparcial e independiente.

Recomendamos incluir una sección que fortalezca las garantías para la acción humanitaria de la Defensoría del Pueblo, con independencia del trámite administrativo o judicial del sometimiento, en los siguientes términos:

> **Artículo nuevo. Definición y naturaleza humanitaria.** Todas las actuaciones de la Defensoría del Pueblo para proteger, asistir y aliviar el sufrimiento humano ocasionado por el conflicto armado o la criminalidad organizada, que impliquen interacciones con grupos armados no estatales parte del conflicto armado o grupos delictivos organizados en los términos de la Convención de Palermo, estén o no en procesos de sometimiento, tienen naturaleza estrictamente humanitaria y están encaminadas a la protección de los derechos humanos, al cumplimiento del derecho internacional humanitario, cuando aplique, y a la protección del medio ambiente y la naturaleza, así como a la prevención de sus vulneraciones. Tales actividades se desarrollan en cumplimiento del objeto y las funciones que la Constitución Política y el Decreto Ley 025 de 2014 establecen para dicha entidad.
>
> **Parágrafo.** Las actuaciones humanitarias que desarrolle la Defensoría del Pueblo no equivalen a la conducción de la fase administrativa o judicial de los procesos de sometimiento, se desarrollan en el marco de sus funciones autónomas e independientes y no requieren autorización del Presidente de la República, sin perjuicio de las coordinaciones que sean necesarias para su buen desarrollo.
>
> **Artículo nuevo. Garantías para la actuación humanitaria defensorial.** De conformidad con lo establecido por el derecho internacional humanitario en el artículo 18 del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 y en las normas 31 y 32 del derecho internacional humanitario consuetudinario, con la Resolución 58/114 de 2004 de la Asamblea General de las Naciones Unidas y en desarrollo de la protección de la vida y demás derechos como fines esenciales del Estado, al tenor de lo dispuesto en el artículo 2 de la Constitución Política, es deber del Estado colombiano y de los grupos armados parte del conflicto armado y de los grupos delictivos organizados en los términos de la Convención de Palermo evitar todo acto u omisión que tenga como objetivo o efecto obstaculizar, limitar o impedir el desarrollo de la acción humanitaria defensorial. El Estado deberá garantizar que estas acciones se puedan desarrollar en condiciones de seguridad apropiadas a su naturaleza humanitaria.
>
> **Artículo nuevo. Principios de la actuación humanitaria defensorial.** La actuación humanitaria se realiza bajo los principios de autonomía e independencia de la Defensoría del Pueblo, humanidad, acción sin daño, confidencialidad, imparcialidad y neutralidad operativa frente a las posiciones políticas o militares de las partes, sean actores legales o ilegales, en el conflicto armado o de los o grupos delictivos organizados en los términos de la Convención de Palermo. La neutralidad operativa no equivale a la ausencia de acción institucional frente a violaciones de derechos humanos o infracciones al derecho internacional humanitario.

7. Vigencia de la ley: restablecer un horizonte de política de Estado

El artículo 29 del texto aprobado en primer debate redujo la vigencia de la ley de diez a cuatro años. Ello contradice el propósito de consolidar el sometimiento como una política de Estado. Un procedimiento que contempla una fase administrativa de hasta seis meses, la verificación individual de las listas, la judicialización y la ejecución de penas con programas restaurativos difícilmente producirá resultados verificables en cuatro años, y la proximidad del vencimiento podría desincentivar el sometimiento y generar incertidumbre sobre la ejecución de los beneficios ya reconocidos.

Recomendamos restablecer la vigencia de diez años prevista en el texto radicado sin perjuicio de las funciones constitucionales de quien ejerza la presidencia respecto de la conducción del orden público y la política de paz o, en su defecto, precisar que el vencimiento de la ley no afectará los procesos de sometimiento ya iniciados ni la ejecución de las sentencias y beneficios reconocidos durante su vigencia.

IV. CONCLUSIÓN

Por las razones expuestas, la Defensoría del Pueblo emitió concepto favorable con observaciones, aprobado por el Consejo Superior de Política Criminal, respecto del Proyecto de Ley 433 de 2026 Cámara – 296 de 2026 Senado. La Defensoría valora que varias de sus observaciones hayan sido acogidas, total o parcialmente, durante el primer debate, como se presentaron anteriormente. No obstante, somete respetuosamente a consideración de las plenarias aquellas que aún no han sido incorporadas, así como las observaciones adicionales que suscita el texto aprobado.

La Defensoría considera que esta iniciativa, con la incorporación de nuestras recomendaciones, puede contribuir a consolidar una política de Estado que armonice la eficacia del sometimiento a la justicia y el desmantelamiento de grupos y estructuras con la protección de la población civil, la centralidad de los derechos de las víctimas, la prevalencia de los derechos de niñas, niños y adolescentes y la sostenibilidad institucional de su implementación. Estas observaciones expresan el mandato de la Defensoría del Pueblo de promover y proteger los derechos humanos, contribuir a que la igualdad se traduzca en condiciones reales y efectivas, propiciar que todas las voces puedan ser escuchadas en paz y defender la dignidad de la vida en armonía con la naturaleza. Su propósito último es contribuir a la construcción de una sociedad en la que la confianza en el buen futuro se fundamente en la garantía efectiva de los derechos, la convivencia pacífica y la justicia.

La Defensoría del Pueblo reitera, finalmente, su disposición de acompañar el trámite legislativo y de participar en las mesas técnicas que los honorables congresistas estimen pertinentes, con el ánimo de contribuir al perfeccionamiento de la iniciativa y a la consolidación de un marco jurídico que responda a las exigencias constitucionales de paz, justicia y protección integral de los derechos humanos.

MARIANA ARDILA TRUJILLO
DEFENSORA DELEGADA PARA LA JUSTICIA TRANSICIONAL Y EL DERECHO A LA PAZ

LAURA PAMELA RUIZ GÓMEZ
DEFENSORA DELEGADA PARA LA POLÍTICA CRIMINAL Y PENITENCIARIA

CONTENIDO

Gaceta número 1676 - miércoles, 28 de octubre de 2026

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS **Págs.**

Informe de Ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto del Proyecto de Ley número 160 de 2026 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 2306 de 2023 y se establece la estabilidad laboral reforzada de las madres lactantes hasta los dos (2) años de edad del menor, y se dictan otras disposiciones..... 1

TEXTOS DE PLENARIA

Texto definitivo aprobado en sesión plenaria del Senado de la República del. día 13 de octubre de 2026 al Proyecto de Ley número 02 de 2025 Senado, por la cual se reglamentan las actividades de reproducción, cría y comercialización de animales de compañía y se dictan otras disposiciones. 8

CARTAS DE RETIRO

Carta de retiro de firma de autoría del Proyecto de Ley estatutaria número 54 de 2026 Senado Honorable Senadora Nataly Vélez Lopera, por medio de la cual se establecen medidas de protección digital reforzada para los niños, niñas y adolescentes, se prohíbe el acceso a redes sociales digitales y se dictan otras disposiciones. 1 2

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico de la Defensoría del Pueblo para el segundo debate en plenarias de Cámara de Representantes y Senado sobre el Proyecto de Ley número 433 de 2026 Cámara, 296 de 2026 Senado, 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 intervención territorial integral y se dictan otras disposiciones. 1 2

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2026