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:

> Articulo 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 psicojurídico, 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 (articulo 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**

Proyectó: Laura Pamela Ruiz Gómez – Defensora Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria; Mariana Ardila Trujillo – Defensora Delegada para la Justicia Transicional y el Derecho a la Paz y Santiago Pardo Rodríguez – Delegado encargado para los Asuntos Constitucionales y Legales.
Revisó y aprobó: Paula Aponte Urdaneta – Vicedefensora del Pueblo.