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 1551 Bogotá, D. C., jueves, 15 de octubre de 2026 EDICIÓN DE 15 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 POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 18 DE 2026 SENADO

por medio del cual se modifica el artículo transitorio 15 del Acto Legislativo número 01 de 2017, se establece un régimen de cierre y transición jurisdiccional y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, 15 de octubre de 2026

Senador
Nicolás Gómez Medina
Vicepresidente
Comisión Primera
Senado de la República

Asunto: Informe de ponencia positiva para primer debate del Proyecto de Acto Legislativo No. 018 de 2026 "Por medio del cual se modifica el artículo transitorio 15 del Acto Legislativo 01 de 2017, se establece un régimen de cierre y transición jurisdiccional y se dictan otras disposiciones"

Cordial saludo,

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República y de conformidad con lo previsto en el artículo 156 de la Ley 5 de 1992, me permito rendir ponencia positiva para el primer debate del Proyecto de Acto Legislativo No. 018 de 2026 "Por medio del cual se modifica el artículo transitorio 15 del Acto Legislativo 01 de 2017, se establece un régimen de cierre y transición jurisdiccional y se dictan otras disposiciones"

Cordialmente,

Enrique Gómez Martínez
Senador
Movimiento Salvación Nacional

1.TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El día 23 de septiembre de 2026, los honorables congresistas Enrique Gómez Martínez, Sara Jimena Castellanos Rodríguez, Germán Andrés Rodríguez Prieto, Alfredo Rafael Deluque Zuleta, John Alejandro Bermeo Rodríguez, Selmen David Arana Cano, Jonathan Ferney Pulido Hernández, José Nicolás Gómez Medina, Luis Eduardo Díaz Mateus, Claudia Margarita Zuleta Murgas, Carol Stefanny Borda Acevedo, entre otros.

El día 15 de octubre, la Honorable Comisión Primera me designó como ponente único de la presente iniciativa.

En cumplimiento de dicha designación, procedo a rendir ponencia positiva para el primer debate del presente Proyecto de Acto Legislativo.

2. OBJETO

En virtud del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, suscrito el 24 de noviembre de 2016 entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), surgió el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), compuesto por una serie de mecanismos judiciales y extrajudiciales, que tienen como finalidad garantizar los derechos de las víctimas del conflicto armado interno, a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición.

En este sentido, se dio creación a la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) como componente judicial del SIVJRNR, encargado de administrar justicia de manera transitoria, independiente y autónoma, que conoce de manera preferente y exclusiva sobre las conductas consideradas graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario o graves violaciones de los Derechos Humanos, cometidas con anterioridad del 1 de diciembre de 2016, por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado interno.

A través del Acto Legislativo 01 de 2017, por medio del cual se incorporan disposiciones transitorias para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz

estable y duradera, se implementó y elevó a rango constitucional los componentes judiciales y extrajudiciales del SIVJRNR.

El artículo 15 del Acto Legislativo 01 de 2017 dispuso que el plazo para la conclusión de las funciones de la JEP, consistentes en la presentación de acusaciones por la Unidad de Investigación y Acusación, será de 10 años contados a partir de la entrada efectiva en funcionamiento de la totalidad de salas y secciones de la JEP, con un plazo posterior de 5 años más para concluir su actividad jurisdiccional, el cual podría ser prorrogado mediante ley, a solicitud de los magistrados de la JEP, para un término máximo de 20 años.

La JEP entró en funcionamiento el 15 de marzo de 2018, a partir de la adopción de su reglamento por medio del Acuerdo 001 del 9 de marzo de 2018 proferido por la Plenaria de la JEP. Por lo que el plazo inicial de 10 años para que se presenten los escritos de acusación sería hasta el 15 de marzo de 2028, y los primeros 15 años se cumplirían el 15 de marzo de 2033.

El presente proyecto de Acto Legislativo pretende modificar el término de funcionamiento de la Jurisdicción Especial para la Paz, estableciendo un período máximo e improrrogable de diez (10) años para el ejercicio de sus funciones. La iniciativa parte del reconocimiento de que la JEP fue concebida por el Constituyente Derivado como un mecanismo de justicia transicional de naturaleza excepcional y temporal, en consecuencia, se busca reafirmar el carácter transitorio de esta jurisdicción, evitando que un mecanismo excepcional adquiera un carácter prolongado

Por otra parte, el proyecto incorpora un nuevo artículo transitorio 15A, orientado a establecer un régimen constitucional de cierre y transición jurisdiccional de la Jurisdicción Especial para la Paz. Esta disposición establece que la ley determinará el régimen aplicable a los procesos y actuaciones que no hayan culminado al vencimiento del término previsto para el funcionamiento de la JEP, garantizando su continuidad ante las autoridades judiciales ordinarias competentes, así como los derechos de las víctimas, el debido proceso y la seguridad jurídica de los comparecientes. Asimismo, dispone que se preservará la validez y los efectos de las decisiones, actuaciones y pruebas válidamente adoptadas o practicadas por la JEP, y que las autoridades judiciales ordinarias aplicarán, en lo pertinente, el régimen de justicia transicional previsto para los hechos sometidos a su competencia, incluidos los tratamientos penales especiales, beneficios, régimen sancionatorio, condicionalidades y demás consecuencias jurídicas aplicables, sin que el traslado pueda generar un tratamiento penal o procesal más gravoso para quienes se encontraban sometidos a la Jurisdicción. Finalmente, se garantiza la conservación de los efectos de las decisiones y sanciones impuestas por la JEP, correspondiendo a la ley determinar las autoridades y reglas necesarias para su ejecución, supervisión y cumplimiento.

3. JUSTIFICACIÓN

La presente iniciativa legislativa encuentra su fundamento en la necesidad de evaluar, desde una perspectiva constitucional, institucional y de eficiencia del gasto público, el cumplimiento de los objetivos para los cuales fue creada la Jurisdicción Especial para la Paz. Transcurridos más de ocho años desde su entrada en funcionamiento, resulta pertinente analizar si este mecanismo excepcional de justicia transicional ha logrado satisfacer de manera efectiva los fines de verdad, justicia, reparación y no repetición que justificaron su creación. Para tal efecto, la presente justificación examina el marco constitucional que definió su naturaleza temporal, los resultados obtenidos en el ejercicio de sus funciones, los recursos públicos destinados a su funcionamiento, la relación entre dichos recursos y la producción jurisdiccional alcanzada, el impacto que su permanencia tiene sobre el fortalecimiento de la jurisdicción ordinaria y, finalmente, la persistencia y recrudecimiento del conflicto armado interno. Estos elementos evidencian la conveniencia de modificar el término de duración máxima de la JEP.

Adicionalmente, la iniciativa establece un régimen constitucional de cierre y transición jurisdiccional destinado a garantizar que la terminación del período de funcionamiento de la JEP no implique la interrupción de los procesos y actuaciones que se encuentren pendientes. Para ello, se prevé que la ley determine el régimen aplicable a dichos asuntos y su continuidad ante las autoridades judiciales ordinarias competentes, preservando los derechos de las víctimas, el debido proceso y la seguridad jurídica de los comparecientes. Asimismo, se garantiza la conservación de la validez y los efectos de las decisiones, actuaciones y pruebas válidamente adoptadas o practicadas por la JEP, así como la aplicación, en lo pertinente, del régimen de justicia transicional correspondiente, incluidos los tratamientos penales especiales, beneficios, régimen sancionatorio y condicionalidades aplicables. De esta manera, la reducción del término de funcionamiento se acompaña de un mecanismo que permite asegurar la continuidad de la administración de justicia, evitar la pérdida de los efectos jurídicos de las actuaciones adelantadas y garantizar la ejecución y supervisión de las decisiones y sanciones impuestas por la Jurisdicción.

3.1 Análisis de constitucionalidad del marco temporal de la JEP

El Acto Legislativo 01 de 2017 fue objeto de control automático de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-674 de 2017. En dicha providencia, el Alto Tribunal examinó, entre otros aspectos, la compatibilidad del régimen temporal previsto para la Jurisdicción Especial para la Paz con la Constitución Política y con la naturaleza propia de los mecanismos de justicia transicional.

Al analizar el artículo transitorio 15 del Acto Legislativo 01 de 2017, la Corte advirtió que los plazos inicialmente previstos para el funcionamiento de la JEP eran considerablemente amplios y que el diseño original permitía una extensión de sus funciones sin criterios suficientemente delimitados. En ese sentido, señaló:

> Según se desprende de lo anterior, los plazos para el ejercicio de las competencias de la Jurisdicción Especial para la Paz no solo son considerablemente amplios, sino que además pueden ser ampliados sin sujeción a criterios objetivos y sin sujeción a límites temporales definidos. El artículo transitorio 15 determina que el plazo para la función acusatoria es de 10 años contados a partir de la entrada efectiva en funcionamiento de la totalidad de las salas y secciones de la JEP, y que el de la función jurisdiccional es de cinco años adicionales, plazo este que en todo caso puede ser prorrogado mediante ley, a solicitud de los magistrados, y que la Sección de Estabilidad y Eficacia puede constituirse en cualquier momento.[1]

En este orden de ideas, la Corte Constitucional consideró necesario interpretar el alcance de la facultad de prórroga prevista en el inciso segundo del artículo transitorio 15, concluyendo que dicha facultad no podía entenderse como una autorización para extender indefinidamente la existencia de la jurisdicción. En consecuencia, estableció que cualquier ampliación debía efectuarse únicamente mediante ley estatutaria, por una sola vez y por un término máximo de cinco (5) años, de manera que la duración total de las funciones jurisdiccionales de la JEP no pudiera exceder veinte (20) años contados desde su entrada en funcionamiento. En este sentido, manifestó:

> En este orden de ideas, la Corte considera que la facultad de prórroga prevista en el inciso 2º del artículo transitorio 15 para las funciones jurisdiccionales de la JEP, adicional a los 15 años de duración previstos para estas instancias, no podría ser entendida como una potestad abierta para prolongar indefinida y sucesivamente el plazo de duración de la JEP. Por el contrario, esta prórroga debe ser adoptada mediante una ley estatutaria, y además, solo puede decretarse por una sola vez, por cinco años, de modo que, de conformidad con el acto legislativo, la vigencia de la Jurisdicción Especial para la Paz no podrá exceder los 20 años desde su constitución efectiva.
>
> Por ello, la declaratoria de exequibilidad del citado precepto se hará sobre la base de que, dada la naturaleza transicional de la JEP, la prórroga prevista en el inciso 2º del Acto Legislativo 01 de 2017 sólo puede ser efectuada mediante una ley estatutaria, y por una única vez, por un lapso máximo de cinco años, de modo tal que la duración total de las instancias encargadas de cumplir funciones jurisdiccionales, no puede exceder los 20 años.[2]

En este contexto, es importante advertir que la decisión de la Corte Constitucional fijó un límite máximo de duración, más no un límite mínimo de permanencia. La Sentencia C-674 de 2017 no sostuvo que la JEP debe funcionar necesariamente durante quince (15) años, ni tampoco que dicho término fuera intangible o hiciera parte de la esencia del modelo constitucional de justicia transicional. Por el contrario, únicamente precisó que, aun cuando el Acto Legislativo autorizaba una eventual prórroga, ésta sólo podía ejercerse de manera excepcional y hasta completar un máximo de veinte (20) años.

La temporalidad constituye, además, un elemento esencial de la naturaleza excepcional y transitoria de la Jurisdicción Especial para la Paz. La existencia de una jurisdicción con competencias diferenciadas de aquellas atribuidas a la jurisdicción ordinaria encuentra su justificación constitucional en su carácter extraordinario, limitado y circunscrito a la satisfacción de unos fines específicos de justicia transicional.

Una permanencia indefinida o excesivamente prolongada de la JEP podría, por tanto, desdibujar esa naturaleza transitoria y excepcional, al convertir un mecanismo concebido para atender un contexto histórico y unas circunstancias determinadas en una estructura jurisdiccional de carácter permanente o indefinido. Por ello, la fijación de un término máximo, cierto e improrrogable no solo resulta compatible con la Constitución, sino que contribuye a preservar la naturaleza jurídica que justificó la creación de esta jurisdicción.

[1] Corte Constitucional. Sentencia C-674 de 2017. M.P. Luis Guillermo Perez Guerrero. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/c-674-17.htm

[2] Ibid.

En virtud de lo expuesto, desde la perspectiva constitucional, no existe un impedimento para que el Constituyente Derivado reevalúe la duración originalmente prevista para la JEP y establezca un término inferior. Si la Corte Constitucional consideró indispensable impedir que la temporalidad de la JEP pudiera extenderse indefinidamente, resulta igualmente compatible con ese razonamiento que el Constituyente Derivado determine que los fines para los cuales fue creada deben cumplirse dentro de un período máximo e improrrogable de diez (10) años.

De esta manera, la presente reforma constitucional no desconoce el precedente fijado por la Corte Constitucional, sino que se desarrolla dentro de los límites por ella misma establecidos. Mientras la Sentencia C-674 de 2017 fijó un techo constitucional para evitar la prolongación indefinida de la jurisdicción, el presente Acto Legislativo redefine su duración máxima, reafirmando el carácter excepcional, temporal y transitorio que constituye uno de los elementos estructurales de la JEP.

3.2 Régimen constitucional de cierre y terminación de las funciones de la JEP

La modificación propuesta al artículo transitorio 15 del Acto Legislativo 01 de 2017 establece un término cierto e improrrogable para la conclusión de las funciones jurisdiccionales de la Jurisdicción Especial para la Paz. Sin embargo, la fijación de un término de duración definido exige, de manera complementaria, establecer las reglas que deberán aplicarse respecto de los procesos y actuaciones que no hayan concluido al momento de producirse el cierre de la Jurisdicción.

En efecto, establecer un término cierto para el funcionamiento de la JEP, sin prever las consecuencias jurídicas de su terminación, podría generar un vacío constitucional respecto de los asuntos que para ese momento se encuentren en curso. Una situación de esta naturaleza afectaría la seguridad jurídica de los comparecientes, las víctimas y demás intervinientes, y podría generar incertidumbre respecto del valor de las actuaciones procesales adelantadas, la ejecución de las sanciones impuestas y la conservación de los efectos jurídicos de las decisiones adoptadas por la Jurisdicción.

Por esta razón, se propone incorporar el artículo transitorio 15A, mediante el cual se establece un régimen constitucional de cierre y transición jurisdiccional, destinado a garantizar que la terminación de las funciones de la JEP no produzca la paralización indefinida de los procesos en curso ni genere situaciones de impunidad, pero tampoco desconozca las garantías y derechos consolidados durante su funcionamiento.

En primer lugar, el Acto Legislativo dispone que los procesos y actuaciones que, a la fecha de terminación de las funciones jurisdiccionales de la JEP, no hayan sido objeto de cierre, sean remitidos a la jurisdicción ordinaria. Esta regla tiene como finalidad asegurar que la terminación de la JEP no implique, por sí misma, la terminación de las investigaciones, procesos o actuaciones que aún se encuentren en curso. De esta manera, se garantiza la continuidad de la función de administrar justicia y se evita que el vencimiento del término constitucional de la Jurisdicción pueda producir como consecuencia la imposibilidad de continuar con el conocimiento de conductas que no hayan sido objeto de una decisión definitiva.

La remisión a la jurisdicción ordinaria se concibe, por tanto, como un mecanismo de continuidad institucional y no como una forma de desconocimiento de las actuaciones surtidas ante la JEP. Por ello, el proyecto establece expresamente que dicha remisión no afectará las decisiones en firme previamente adoptadas por la Jurisdicción, los efectos de las actuaciones válidamente adelantadas ni las situaciones jurídicas consolidadas conforme al ordenamiento jurídico. Asimismo, se garantiza que las personas que se encontraban sometidas a la Jurisdicción Especial para la Paz no reciban un tratamiento penal o procesal más gravoso como consecuencia de la terminación de sus funciones o de su traslado a la jurisdicción ordinaria. Con esto, se busca garantizar que el cierre institucional de la JEP no pueda utilizarse para desconocer los efectos jurídicos de las decisiones adoptadas ni para afectar la seguridad jurídica de los comparecientes.

En segundo lugar, el artículo establece una regla específica respecto de las pruebas y demás actuaciones válidamente practicadas durante los procedimientos adelantados ante la JEP. Estos elementos deberán conservar su validez y sus efectos y estarán disponibles para las autoridades judiciales ordinarias que asuman el conocimiento de los asuntos pendientes. Esta previsión resulta necesaria para garantizar la continuidad de los procesos y actuaciones al momento del cierre de la Jurisdicción, preservando los resultados de la actividad judicial desarrollada por la JEP y permitiendo que las autoridades competentes continúen los procedimientos correspondientes conforme al régimen procesal que establezca la ley.

En tercer lugar, el artículo regula la situación de las sanciones impuestas por la JEP que se encuentren en ejecución al momento de la terminación de sus funciones. El cierre de la Jurisdicción no puede significar la pérdida de los efectos de una sanción válidamente impuesta, pues ello podría afectar tanto los derechos de las víctimas como el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las decisiones adoptadas por la Jurisdicción. Por esta razón, se establece que las decisiones y sanciones impuestas por la JEP conservarán plenamente sus efectos, correspondiendo a la ley determinar las autoridades competentes y las reglas necesarias para garantizar su ejecución, supervisión y cumplimiento una vez terminadas las funciones de la Jurisdicción.

En consecuencia, el artículo transitorio 15A busca que el establecimiento de un término cierto e improrrogable para la JEP esté acompañado de un régimen ordenado de transición y cierre, que permita conciliar la terminación de sus funciones jurisdiccionales con la continuidad de los procesos que no hayan sido cerrados, la protección de las situaciones jurídicas consolidadas, la observancia de las garantías procesales y la ejecución efectiva de las sanciones impuestas.

De esta manera, la propuesta no pretende prolongar indefinidamente la existencia de la JEP ni crear competencias jurisdiccionales posteriores al término constitucional establecido, sino regular las consecuencias jurídicas de su cierre, trasladando a la jurisdicción ordinaria los asuntos que no hayan sido objeto de cierre y preservando, al mismo tiempo, la fuerza jurídica de las decisiones que hayan sido adoptadas durante la vigencia de la Jurisdicción.

3.3 Balance de la gestión jurisdiccional de la JEP.

Transcurridos más de siete (7) años desde el inicio de su funcionamiento, resulta pertinente evaluar el desempeño jurisdiccional de la Jurisdicción Especial para la Paz a partir de indicadores objetivos que permitan establecer el grado de cumplimiento de las funciones para las cuales fue creada. Si bien la JEP fue concebida como el principal componente judicial del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, los resultados alcanzados hasta la fecha evidencian un avance limitado frente al universo de comparecientes sometidos a su competencia y al tiempo de funcionamiento transcurrido.

Con corte al 30 de noviembre de 2025, ante la JEP comparecen 15.325 personas, de las cuales 9.937 corresponden a exmiembros de las FARC, 5.167 a miembros de la Fuerza Pública y 221 a terceros civiles.[3] Por su parte, con corte al 31 de mayo de 2026, la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas (SRVR) ha abierto once (11) macrocasos, dentro de los cuales, mediante Autos de Determinación de Hechos y Conductas, ha realizado 436 imputaciones de responsabilidad a máximos responsables y partícipes no determinantes, distribuidas en 182 exmiembros de las FARC, 243 miembros de la Fuerza Pública y 11 terceros civiles.[4]

De igual manera, ante la Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad se encuentran en trámite veintiún (21) juicios adversariales. En cuanto a la producción de decisiones definitivas, la Jurisdicción Especial para la Paz ha proferido únicamente cuatro (4) sentencias: dos (2) con imposición de sanciones propias, en las que fueron condenados siete (7) exmiembros de las FARC y doce (12) miembros de la Fuerza Pública; una (1) sentencia con imposición de sanción ordinaria, mediante la cual fue condenado un miembro de la Fuerza Pública; y una (1) sentencia con sanción alternativa, también respecto de un miembro de la Fuerza Pública.[5]

Por otra parte, en el marco de la ruta no sancionatorio, se han proferido 43 resoluciones de Renuncia a la Persecución Penal, otorgando este beneficio de carácter no sancionatorio a 1.029 comparecientes, lo que evidencia que una parte significativa de los trámites continúa sin una decisión definitiva sobre la situación jurídica de quienes se sometieron a la jurisdicción.[6]

Las anteriores cifras permiten advertir que, pese al tiempo transcurrido desde la entrada en funcionamiento de la JEP y al amplio aparato institucional dispuesto para el cumplimiento de sus funciones, la producción de decisiones judiciales definitivas continúa siendo reducida. Particularmente, la expedición de solo cuatro (4) sentencias después de más de siete años de funcionamiento constituye un indicador relevante al momento de evaluar la necesidad de mantener la duración originalmente prevista para esta jurisdicción. Ello cobra especial importancia si se considera que la JEP fue concebida como un mecanismo de justicia transicional de carácter excepcional y temporal, cuyo propósito era ofrecer respuestas judiciales oportunas dentro de un

[3] Jurisdicción Especial para la Paz. JEP en cifras - Noviembre de 2025. https://www.jep.gov.co/jepcifras/JEP%20en%20Cifras%20-%20Noviembre%20-%202025.pdf
[4] Jurisdicción Especial para la Paz. JEP en cifras - Junio 2026. https://www.jep.gov.co/jepcifras/JEP%20en%20Cifras%20-%20Junio%20-%202026.pdf
[5] Ibid.
[6] Jurisdicción Especial para la Paz. Respuesta a derecho de petición 8 de septiembre de 2026.

horizonte definido y no prolongar indefinidamente la resolución de los casos sometidos a su conocimiento.

En este contexto, las cifras expuestas muestran que ampliar el término de funcionamiento de la Jurisdicción Especial para la Paz no resolvería, por sí solo, las dificultades que actualmente presenta en la gestión de los procesos. El número de decisiones definitivas adoptadas frente al universo de comparecientes y la cantidad de asuntos que aún permanecen en trámite permiten advertir que el problema no se reduce al tiempo disponible, sino también al ritmo con el que se están produciendo las decisiones judiciales. Por esta razón, incluso si se concede una prórroga, manteniendo un ritmo de producción similar al observado hasta ahora, persistirían dificultades importantes para resolver oportunamente la totalidad de los asuntos sometidos a la jurisdicción.

3.4 Sobre el acceso efectivo a la justicia y la lucha contra la impunidad.

El debate sobre la duración de la Jurisdicción Especial para la Paz no debe centrarse exclusivamente en la naturaleza temporal de esta jurisdicción, sino también en los efectos constitucionales que puede producir una administración de justicia excesivamente prolongada.

La Constitución Política no garantiza únicamente la existencia de órganos encargados de administrar justicia, sino el acceso efectivo a esta y la obtención de decisiones dentro de un plazo razonable. En efecto, los artículos 2, 29, 228 y 229 de la Constitución establecen deberes y garantías relacionados con la efectividad de los derechos, el debido proceso, la pronta administración de justicia y el acceso a la administración de justicia. De esta manera, la garantía constitucional de acceso a la justicia no se agota en la posibilidad formal de acudir ante una autoridad judicial, sino que comprende la posibilidad de obtener una respuesta jurisdiccional efectiva y oportuna frente a las controversias y hechos sometidos a su conocimiento.

Esta exigencia encuentra correspondencia en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado de manera reiterada el principio del plazo razonable como un componente de las garantías judiciales y de la protección judicial, particularmente en aquellos asuntos relacionados con graves violaciones de derechos humanos. En estos casos, el Estado tiene la obligación de adelantar investigaciones serias, diligentes y efectivas, orientadas al esclarecimiento de los hechos, la determinación de responsabilidades y, cuando corresponda, la imposición de las consecuencias jurídicas previstas en el ordenamiento, sin que los procedimientos puedan prolongarse injustificadamente.

En consecuencia, la prolongación indefinida de las investigaciones y procesos judiciales puede terminar convirtiéndose en una forma de denegación de justicia. Esta consideración adquiere especial relevancia cuando se trata de víctimas de graves violaciones de derechos humanos, cuyos derechos no se satisfacen exclusivamente con la existencia formal de una jurisdicción competente o con la apertura de investigaciones, sino que comprenden la posibilidad de obtener, dentro de un plazo razonable, una respuesta judicial efectiva sobre los hechos denunciados, las responsabilidades correspondientes y las medidas de reparación a que haya lugar.

A su vez, la obligación estatal de combatir la impunidad constituye un elemento estrechamente relacionado con el deber de garantizar una justicia efectiva. La impunidad no se configura únicamente ante la ausencia absoluta de investigación o juzgamiento, sino que también puede estar asociada a la falta de esclarecimiento de los hechos, la ausencia de determinación de responsabilidades o la imposibilidad de obtener una respuesta judicial efectiva como consecuencia de la prolongación injustificada de los procedimientos.

Desde esta perspectiva, la relación entre justicia tardía e impunidad adquiere particular importancia en el análisis de la JEP. Una jurisdicción concebida para atender un universo extraordinario de hechos y comparecientes debe ser evaluada no solamente a partir del número de actuaciones adelantadas, sino también de su capacidad para producir decisiones judiciales definitivas dentro de un plazo compatible con los derechos de las víctimas y con las obligaciones constitucionales e internacionales del Estado.

Bajo esta perspectiva, las cifras expuestas en el acápite anterior adquieren una particular relevancia constitucional. Después de más de siete (7) años de funcionamiento, la existencia de únicamente cuatro (4) sentencias definitivas frente al universo de comparecientes sometidos a la Jurisdicción Especial para la Paz, así como la permanencia de miles de personas en trámites cuya situación jurídica aún no ha sido definida de manera definitiva, plantea un interrogante sobre la efectividad y oportunidad de la respuesta judicial ofrecida por la jurisdicción. La ausencia o demora prolongada en la adopción de decisiones definitivas, especialmente frente a hechos que involucran graves violaciones de derechos humanos, puede traducirse en una afectación del derecho de las víctimas a acceder efectivamente a la justicia y, cuando carece de una justificación objetiva y razonable, constituir una forma de denegación de justicia.

3.5 Presupuesto asignado y planta de personal de la JEP

Ahora bien, resulta necesario examinar el volumen de recursos públicos que el Estado ha destinado para garantizar el funcionamiento de la JEP, en la medida en que se requiere que toda entidad estatal administre los recursos asignados de manera proporcional a los resultados obtenidos.

Desde el inicio de sus actividades, la JEP ha contado con una asignación presupuestal creciente, financiada con cargo al Presupuesto General de la Nación. En efecto, mientras para la vigencia 2019 se apropiaron recursos por valor de $292.465.828.023, para el año 2026 el presupuesto asciende a $744.658.903.307, lo que representa un incremento superior al 154 % en apenas siete vigencias fiscales. En total, durante las vigencias fiscales comprendidas entre 2019 y 2026, la Jurisdicción Especial para la Paz ha recibido apropiaciones presupuestales por un valor acumulado de $4.045.157.888.927

La evolución del presupuesto asignado a la Jurisdicción Especial para la Paz se resume en la siguiente tabla:

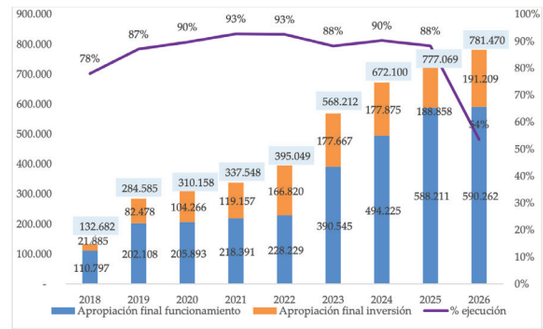
Vigencia	Descripción	Apropiación	% de participación en el PGN	% de ejecución[7]
2019	Funcionamiento	$202.107.623.109	-	**95,24%**
2019	Inversión	$90.358.204.914	-	**90,02%**
2019	**Total**	**$292.465.828.023[8]**	**0,11 %**	**93,73%**
2020	Funcionamiento	$201.713.900.000	-	98,57%
2020	Inversión	$115.136.795.183	-	95,81%
2020	**Total**	**$316.850.695.183[9]**	**0,11 %**	**97,64%**
2021	Funcionamiento	$211.590.800.000	-	98,14%
2021	Inversión	$119.157.487.686	-	95,25%
2021	**Total**	**$330.748.287.686[10]**	**0,10 %**	**97,12%**
2022	Funcionamiento	$218.449.000.000	-	99,16%
2022	Inversión	$156.074.504.821	-	95,29%
2022	**Total**	**$374.898.283.445[11]**	**0,10 %**	**97,52%**
2023	Funcionamiento	$380.544.544.563	-	91,79%
2023	Inversión	$177.667.270.465	-	94,85%

[7] Jurisdicción Especial para la Paz. Respuesta a derecho de petición 8 de septiembre de 2026.
[8] Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Decreto de Liquidación 2476/2018
[9] Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Decreto de Liquidación 2411/2019
[10] Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Decreto de Liquidación 1805/2020
[11] Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Decreto de Liquidación 1793/2021

2023	**Total**	**$558.211.815.028[12]**	**0,13 %**	**92,75%**
2024	Funcionamiento	$500.691.768.189	-	98,77%
2024	Inversión	$189.400.007.093	-	97,29%
2024	**Total**	**$690.091.775.282[13]**	**0,13 %**	**98,38%**
2025	Funcionamiento	$547.711.000.000	-	99,46%
2025	Inversión	$189.521.300.973	-	99,00%
2025	**Total**	**$737.232.300.973[14]**	**0,14 %**	**99,35%**

Las cifras anteriores evidencian que el crecimiento presupuestal de la JEP no ha sido marginal. Por el contrario, durante los últimos años la asignación de recursos ha experimentado un incremento sostenido, tanto en términos absolutos como en su participación dentro del Presupuesto General de la Nación, pasando de representar el 0,11 % en 2019 al 0,14 % en 2025. Dicho aumento exponencial del presupuesto asignado, se evidencia en el siguiente gráfico[15]:

[12] Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Decreto de Liquidación 2590/2022
[13] Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Decreto de Liquidación 2295/2023
[14] Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Decreto de Liquidación 1621/2024
[15] Jurisdicción Especial Para La Paz. Respuesta a derecho de petición 8 de septiembre de 2026.



Cifras en millones de pesos.

En cuanto al número de magistrados, se tiene que la JEP cuenta con 38 magistrados (18 de las Salas de Justicia[16] y 20 del Tribunal para la Paz[17]); asimismo, cuenta con 1 director de la Unidad de Investigación y Acusación y 14 fiscales[18]; y, cuenta con una Secretaría Ejecutiva.

El gasto correspondiente a la nómina, sin contar los contratos de prestación de servicios, ha tenido un valor total de $2.019.594.595.158[19] (2.01 billones de pesos). El gasto de nómina se resume año por año en la siguiente tabla:

[16] Jurisdicción Especial para la Paz. Magistrados de las Salas de Justicia. https://www.jep.gov.co/JEP/Paginas/Salas-de-la-JEP.aspx
[17] Jurisdicción Especial para la Paz. Magistrados del Tribunal para la Paz. https://www.jep.gov.co/JEP/Paginas/Tribunal-Especial-para-la-Paz.aspx
[18] Jurisdicción Especial para la Paz. Composición de la UIA. https://www.jep.gov.co/JEP/Paginas/uia/Directorio.aspx
[19] Jurisdicción Especial Para La Paz. Respuesta a derecho de petición 8 de septiembre de 2026.

Vigencia	Magistratura	UIA	Secretaría Ejecutiva
2017	$78.796.887	-	$79.227.537
2018	$56.251.463.405	$12.814.550.923	$6.752.449.191
2019	$103.538.946.879	$32.926.527.598	$26.562.437.701
2020	$110.878.335.280	$35.611.007.223	$28.732.268.412
2021	$117.531.680.723	$39.196.437.979	$30.516.785.363
2022	$122.841.571.939	$42.459.739.296	$31.970.600.578
2023	$156.501.367.751	$52.199.400.702	$40.977.699.665
2024	$217.114.038.903	$67.614.764.445	$52.552.014.304
2025	$244.127.604.488	$82.406.181.961	$57.953.787.499
2026	$155.459.759.516	$57.277.368.353	$36.667.780.657
Total por dependencia	**$1.284.323.565.771**	**$422.505.978.480**	**$312.765.050.907**
Total nómina	**$2.019.594.595.158[20]**		

De igual manera, para la vigencia 2018 la planta de personal de la JEP estaba conformada por 890 servidores, mientras que para el año 2026 asciende a 1.456 servidores, lo que representa un incremento de 566 servidores, equivalente aproximadamente al 63,6 % en relación con su planta inicial. Este crecimiento evidencia una expansión significativa de la estructura administrativa y operativa de una jurisdicción que fue concebida constitucionalmente como excepcional y transitoria.[21]

Adicionalmente, la JEP no cuenta únicamente con personal de planta, sino que para la vigencia 2026 dispone de 1.218 contratistas vinculados mediante contratos de prestación de servicios. En este concepto, la Jurisdicción ha destinado un total de $412.523.000.000 (aproximadamente $0,412 billones de pesos). Resulta particularmente relevante el crecimiento de esta modalidad de vinculación, pues mientras en 2018 el número de contratistas representaba apenas el 0,94% respecto de la planta de personal, para 2026 dicha proporción asciende al 25,01 %, lo que evidencia un incremento significativo en la contratación de servicios frente a la estructura de personal con la que contaba la Jurisdicción al inicio de sus funciones.[22]

[20] Ibíd.
[21] Ibíd.

Año	No. de contratistas	Valor de los contratos de prestación de servicios (en millones de pesos)	Planta	% de representación costo OPS vs Planta
2018	134	$716	890	0,94%
2019	338	$15.602	894	9,57%
2020	436	$23.954	894	13,67%
2021	571	$31.963	894	17,07%
2022	719	$45.654	894	23,14%
2023	759	$56.128	1.307	22,48%
2024	1.142	$79.701	1.456	23,63%
2025	1.258	$96.422	1.456	25,08%
2026	1.218	$62.383	1.456	25,01%
Total	**-**	**$412.523**	**-**	

La composición de la JEP resulta particularmente significativa cuando se compara con la integración de las altas cortes permanentes del Estado colombiano. Mientras la Corte Constitucional está integrada por nueve (9) magistrados, la Corte Suprema de Justicia por veintitrés (23) y el Consejo de Estado por treinta y uno (31), la Jurisdicción Especial para la Paz cuenta con treinta y ocho (38) magistrados, superando incluso el número de integrantes de cualquiera de las máximas corporaciones de la jurisdicción ordinaria y de lo contencioso administrativo.

Por otra parte, los gastos comprometidos por concepto de arrendamiento de oficinas, viáticos, tiquetes y desplazamientos, desde la vigencia 2018 y a 31 de julio de 2026, los

[22] Ibíd.

cuales son financiados con recursos de la Nación, ascienden a un valor total de 390.231.163.683 (0.39 billones de pesos.)[23]

Vigencia	Arrendamiento sede y oficina alterna-Bogotá	Arrendamiento de oficinas en territorio	Gastos de desplazamientos	Viáticos	Tiquetes
2018	8.986.224.709	8.312.756.443	25.261.979	333.632.469	300.855.619
2019	18.675.467.451	17.096.525.600	632.561.186	1.248.548.198	1.473.856.803
2020	19.123.904.642	1.875.853.161	117.078.743	455.176.435	270.597.566
2021	18.148.657.070	18.836.029.354	648.002.223	1.220.398.140	820.281.435
2022	18.427.193.400	19.113.225.860	1.155.997.002	1.469.325.078	1.547.279.121
2023	18.499.088.300	19.489.003.146	1.757.763.384	2.728.525.663	2.722.510.753
2024	22.645.944.079	23.862.707.700	2.352.644.334	4.291.853.364	5.194.325.213
2025	27.589.175.330	29.109.039.820	2.120.460.754	5.367.753.866	6.973.758.831
2026	26.114.275.330	18.205.292.770	1.383.543.224	3.386.390.977	6.122.417.158
Total	**178.209.930.311**	**155.900.433.854**	**10.193.312.829**	**20.501.604.190**	**25.425.882.499**

Finalmente, resulta necesario poner de presente que la JEP no solo funciona con recursos a cargo del Presupuesto General de la Nación, también ha recibido financiación, vía donaciones, de la cooperación internacional. En total, de acuerdo con la información suministrada por la misma Jurisdicción, ha recibido un total de $305.239.440.881 más aportes en especie no cuantificados.[24]

Estas cifras ponen de manifiesto que la JEP no solo ha demandado un esfuerzo presupuestal creciente por parte del Estado, sino que además dispone de una estructura institucional de considerable envergadura para el ejercicio de funciones que, por mandato constitucional, fueron concebidas como transitorias.

3.6 Relación costo-sentencia

Si bien la Jurisdicción Especial para la Paz requiere una financiación adecuada para el cumplimiento de sus funciones constitucionales, el incremento sostenido de los recursos públicos destinados a su funcionamiento exige evaluar si dicho esfuerzo fiscal ha sido proporcional a los resultados jurisdiccionales alcanzados. Tratándose de un mecanismo excepcional y transitorio, resulta indispensable analizar la relación entre el presupuesto asignado y las decisiones judiciales efectivamente proferidas, con el fin de determinar si los recursos invertidos por el Estado han respondido a criterios de eficiencia, necesidad y cumplimiento de los fines que justificaron su creación.

Durante las vigencias fiscales comprendidas entre 2019 y 2026, la Jurisdicción Especial para la Paz ha recibido apropiaciones presupuestales por un valor acumulado de $4.045.157.888.927, equivalentes a más de cuatro billones de pesos del Presupuesto General de la Nación. Estos recursos han financiado el funcionamiento de una jurisdicción integrada por 38 magistrados, una planta de 1.456 servidores públicos y la estructura administrativa y judicial necesaria para el desarrollo de sus competencias constitucionales.

Al contrastar dicho esfuerzo fiscal con los resultados institucionales obtenidos, se observa que, desde una perspectiva exclusivamente cuantitativa, a la fecha cada sentencia proferida por la JEP ha tenido un costo de $1,01 billones de pesos. Del mismo modo, la inversión equivale aproximadamente a $368 millones por cada imputación de responsabilidad realizada por la Sala de Reconocimiento y a cerca de $264 millones por cada compareciente sometido a la jurisdicción.

A lo anterior se suma que la ejecución de las sanciones también demanda recursos públicos adicionales. En particular, la ejecución de la sentencia correspondiente al Caso 01 tiene un costo estimado de $36.777.299.257, mientras que la del Caso 03 asciende a $86.096.153.447.[25] Esto significa que, además de los recursos destinados al funcionamiento de la JEP y al desarrollo de sus actuaciones judiciales, el Estado debe asumir costos adicionales para ejecutar las sanciones impuestas.

Asimismo, se tiene prevista la ejecución de las sanciones correspondientes al Caso Conjunto 03 y 04, relativo al Cementerio Las Mercedes de Dabeiba, Antioquia, por valor de $93.334.310.895; al Subcaso Norte de Santander del Caso 03, por $34.943.737.551; y al Subcaso Casanare del Caso 03, por $5.795.950.000. En conjunto, estos conceptos representan un costo estimado de $134.073.998.446, sin incluir los recursos que serán necesarios para ejecutar las demás sanciones que imponga la Jurisdicción.[26]

Un análisis similar en cuanto a la eficiencia de los recursos, puede realizarse respecto de la ruta no sancionatoria adelantada por la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas. De los 3.443 comparecientes remitidos a dicha instancia, únicamente 607 han obtenido el beneficio de la Renuncia a la Persecución Penal. En este sentido cada decisión de Renuncia a la Persecución Penal representa una inversión institucional aproximada de $6.664 millones de pesos.

Debe precisarse que los indicadores presentados en este acápite no corresponden al costo directo de cada actuación jurisdiccional, ni implican que el presupuesto de la JEP se haya destinado exclusivamente a la obtención de cada uno de los resultados previamente señalados. En ese sentido, las relaciones costo-resultado aquí expuestas constituyen únicamente un indicador de eficiencia institucional, construido a partir del presupuesto acumulado asignado a la Jurisdicción y de los principales resultados alcanzados, con el propósito de dimensionar el esfuerzo fiscal que ha implicado su funcionamiento y facilitar una evaluación objetiva sobre la correspondencia entre los recursos públicos invertidos y los resultados obtenidos a lo largo de más de siete años de operación.

Si bien estos indicadores no pretenden reducir la función jurisdiccional a una operación matemática ni desconocer la complejidad propia de los procesos de justicia transicional. La asignación de más de cuatro billones de pesos a una jurisdicción que, después de más de siete años de funcionamiento, ha producido únicamente cuatro sentencias definitivas plantea un legítimo debate sobre la proporcionalidad entre el esfuerzo fiscal asumido por el Estado y los resultados efectivamente alcanzados.

En consecuencia, se considera que la evaluación del periodo de la JEP no puede realizarse exclusivamente desde la perspectiva de los objetivos que inspiraron su creación, sino también a partir de los resultados obtenidos y de la obligación constitucional de garantizar el uso eficiente, responsable y sostenible de los recursos públicos. Precisamente por ello, la reducción del término máximo de funcionamiento de la JEP constituye una medida orientada a preservar su naturaleza excepcional y transitoria, evitando que una jurisdicción concebida para operar durante un periodo limitado continúe demandando recursos públicos crecientes sin una correspondencia proporcional en su producción jurisdiccional.

3.7 Rezago en la expedición de Resoluciones de Conclusiones

En materia de resoluciones de conclusiones, el rezago de la Jurisdicción Especial para la Paz resulta significativo. De acuerdo con la información disponible, los 11 macrocasos analizados comprenden 34 subcasos, frente a los cuales únicamente se han emitido 6 resoluciones de conclusiones.[27] Esto significa que apenas el 17,6 % de los subcasos cuenta con una resolución de conclusiones, mientras que 28 subcasos, equivalentes al 82,4 %, permanecen sin resolución de conclusiones. En términos sencillos, de cada diez subcasos, aproximadamente ocho todavía no han alcanzado esta etapa procesal.

El rezago se concentra especialmente en algunos de los macrocasos de mayor relevancia. El Caso 01, sobre secuestro, comprende 8 subcasos y únicamente registra una resolución de conclusiones, por lo que 7 subcasos, equivalentes al 87,5 %, permanecen pendientes. Por su parte, el Caso 03, relacionado con falsos positivos, registra 4 resoluciones para 7 subcasos, de manera que 3 subcasos, equivalentes al 42,9 %, continúan pendientes. A ello se suma el caso de Dabeiba, Antioquia, que registra una resolución para su único subcaso.

La situación es aún más preocupante en los restantes macrocasos. El Caso 02, sobre la situación territorial de Nariño; el Caso 04, sobre la situación territorial de Urabá; el Caso 05, relativo a la situación territorial del Cauca y Valle; el Caso 06, sobre la Unión Patriótica; el Caso 07, sobre reclutamiento y utilización de menores; el Caso 08, sobre paramilitarismo; el Caso 09, sobre crímenes contra pueblos étnicos; el Caso 10, sobre crímenes cometidos por las FARC; y el Caso 11, sobre violencia sexual, no registran ninguna resolución de conclusiones. En conjunto, estos casos comprenden 18 subcasos que permanecen completamente pendientes, sin que en ninguno de ellos se haya producido siquiera una primera resolución de conclusiones.

Las resoluciones de conclusiones constituyen una decisión fundamental dentro del procedimiento ante la Jurisdicción Especial para la Paz, toda vez que mediante ellas la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas evalúa los reconocimientos de responsabilidad efectuados por los comparecientes y formula el correspondiente proyecto de sanción propia. Con esta decisión culmina el trámite ante la Sala de Reconocimiento y se activa la actuación ante el Tribunal para la Paz, al cual corresponde avanzar hacia la imposición de las

[23] Ibíd.
[24] Ibíd.
[25] Ibíd.
[26] Ibíd.
[27] Jurisdicción Especial para la Paz. Relatoria. https://relatoria.jep.gov.co/

sanciones. Por lo tanto, la demora en la expedición de las resoluciones de conclusiones tiene un efecto directo sobre la eficacia del sistema sancionatorio de la JEP, pues mientras estas decisiones no sean proferidas y remitidas al Tribunal, este no puede avanzar hacia la imposición de las sanciones propias en los casos en los que existe reconocimiento de verdad y responsabilidad. En consecuencia, el rezago en esta etapa no constituye únicamente una demora administrativa o procesal, sino que retrasa la transición desde el reconocimiento de responsabilidad hacia la efectiva imposición y ejecución de las sanciones.

El rezago descrito evidencia que, de mantenerse el ritmo actual de expedición de resoluciones de conclusiones, la JEP difícilmente podrá avanzar oportunamente en el trámite de la totalidad de los macrocasos y en la consecuente imposición de las sanciones correspondientes.

Esta situación plantea serios interrogantes sobre la capacidad de la Jurisdicción para cumplir integralmente los objetivos para los cuales fue concebida dentro del término constitucionalmente previsto, máxime cuando la mayoría de los subcasos analizados aún no cuenta con una resolución de conclusiones. De esta manera, con el régimen de cierre y de transición jurisdiccional se busca evitar que las limitaciones de la jurisdicción transicional se traduzcan en la paralización de las actuaciones judiciales o en una indefinición sobre la situación jurídica de los comparecientes, garantizando la continuidad de la administración de justicia y la protección de los derechos de las víctimas, sin que ello implique prolongar indefinidamente el funcionamiento de una jurisdicción concebida como excepcional y transitoria.

3.8 Sobre la disminución por parte de la JEP de los recursos para la protección de víctimas e intervinientes

La presente iniciativa no tiene como propósito desconocer, restringir o menoscabar los derechos de las víctimas del conflicto armado, ni las garantías que les asisten dentro de los procesos judiciales. Por el contrario, busca asegurar la continuidad del acceso a la administración de justicia, mediante la adopción de un régimen constitucional de cierre y transición que permita que las actuaciones que no hayan sido objeto de cierre al momento de la terminación de las funciones de la JEP continúen su trámite ante la jurisdicción ordinaria, sin que el vencimiento del término de funcionamiento de la jurisdicción transicional implique la paralización de los procesos o la desprotección de quienes acuden al sistema judicial.

En este sentido, la protección efectiva de los derechos de las víctimas exige no solo garantizar su participación en los procedimientos, sino también adoptar medidas institucionales que permitan la continuidad de las actuaciones judiciales y la materialización de sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición.

En este contexto, resulta pertinente examinar la priorización de los recursos destinados por la propia JEP a la protección de las víctimas e intervinientes. Según las cifras reportadas por la Jurisdicción, los gastos destinados a "Protección a víctimas e intervinientes", pasó de 49.563 millones en 2022 a 7.366 millones en 2025, lo que representa una reducción cercana al 85 %. [28]

Por su parte, la inversión propiamente dicha por este concepto disminuyó de 48.771 millones a 3.558 millones en el mismo período, equivalente a una caída aproximada del 92,4 %. Estas cifras suscitan interrogantes sobre la evolución de los recursos destinados a esta finalidad y permiten señalar que la defensa de los derechos de las víctimas debe evaluarse también a partir de la asignación efectiva de recursos y de la capacidad institucional para garantizarles el acceso a la justicia.

3.9 Necesidad de reforzar la Jurisdicción Ordinaria

La determinación del término de funcionamiento de la JEP también debe analizarse a la luz de las necesidades actuales de la administración de la justicia ordinaria en Colombia. Si bien la JEP fue concebida como una jurisdicción excepcional para atender las consecuencias jurídicas derivadas del conflicto armado, la Rama Judicial enfrenta hoy un escenario de creciente congestión que demanda una adecuada priorización de los recursos públicos disponibles.

En la actualidad, la justicia ordinaria registra un represamiento cercano a 1,86 millones de expedientes, constituyendo el mayor nivel de congestión judicial de la última década.[29] A ello se suma un marcado déficit de capacidad institucional, pues Colombia cuenta con apenas 11 jueces por cada 100.000 habitantes, cifra significativamente

[28] Jurisdicción Especial Para La Paz. Respuesta a derecho de petición 8 de septiembre de 2026.
[29] El Tiempo, Las cifras de la justicia que recibe el gobierno de Abelardo De La Espriella, con base en cifras de la Fiscalía General de la Nación procesadas por la Corporación Excelencia en la Justicia. https://www.eltiempo.com/justicia/las-cifras-de-la-justicia-que-recibe-el-gobierno-de-abelardo-de-la-espriella-en-el-ojo-de-la-justicia-3574019

inferior al estándar de referencia de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), estimado en 65 jueces por cada 100.000 habitantes.[30]

En términos presupuestales, la Rama Judicial cuenta con un grave déficit, dado que el presupuesto solicitado desde el año 2016, siempre ha resultado inferior al presupuesto aprobado. En este sentido, señala el Consejo Superior de la Judicatura lo siguiente:

> Los datos registrados en la tabla anterior indican que entre 2016 y 2026, de manera sistemática, el presupuesto aprobado resulta inferior al requerido para atender integralmente la demanda del servicio de justicia, con faltantes que se acentúan a partir de 2024 y alcanzan su mayor magnitud en 2026, con una brecha estimada de $4.975.459 millones, equivalente a un rezago cercano al 32% del presupuesto solicitado.[31]

Asimismo, de conformidad con información suministrada por el Consejo Superior de la Judicatura para las vigencias 2022 a 2026 se estima que durante dicho período dejaron de crearse aproximadamente 2.631 despachos judiciales y 23.339 cargos de funcionarios y empleados de la Rama Judicial. Señalando que el déficit anual de despachos judiciales pasó de 45 en 2022 a 749 en 2026, lo que evidencia un incremento progresivo de las necesidades institucionales no cubiertas.[32]

Esta insuficiencia presupuestal y de capacidad institucional tiene una manifestación directa en los niveles de congestión judicial. En efecto, durante el período comprendido entre 2016 y 2024, la diferencia entre el número de procesos que ingresaron a la Rama Judicial y aquellos que fueron efectivamente evacuados ascendió a 4.653.954 procesos, evidenciando que, de manera sostenida, los despachos judiciales no han contado con la capacidad suficiente para atender integralmente la demanda de justicia. durante el período comprendido entre 2016 y 2024 se registró una diferencia entre los procesos ingresados y los procesos egresados de 604.276 en 2016; 546.931 en 2017; 468.417 en 2018; 452.212 en 2019; 380.128 en 2020; 515.490 en 2021; 562.147 en 2022; 536.330 en 2023; y 588.023 en 2024.[33]

La insuficiencia de la capacidad judicial también se evidencia en la evolución de la demanda de justicia. Entre 2013 y 2024, la tasa de jueces y personal judicial por cada 100.000 habitantes en Colombia cayó de 13,11 a 11,88, pese a que la población del país creció de 45 a más de 52 millones de habitantes en el mismo periodo, según el Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2023-2026.[34]

Este panorama contrasta con la estructura institucional de la JEP, la cual, pese a ser una jurisdicción concebida como excepcional y transitoria, cuenta para la vigencia 2026 con una planta de 1.456 servidores públicos, treinta y ocho (38) magistrados y un presupuesto superior a $744.000 millones, destinado a la atención de once (11) macrocasos y aproximadamente 15.000 comparecientes.

En este contexto, resulta pertinente considerar el costo de oportunidad asociado a los recursos destinados al funcionamiento de la Jurisdicción Especial para la Paz. Durante las vigencias fiscales comprendidas entre 2019 y 2026, la JEP ha recibido apropiaciones presupuestales por un valor acumulado de $4.045.157.888.927. Esta cifra adquiere especial relevancia al contrastarla con las necesidades insatisfechas de la jurisdicción ordinaria, cuya brecha presupuestal para la vigencia 2026 asciende a $4.975.459 millones.

En otras palabras, los recursos apropiados a la JEP durante dicho período representan una magnitud equivalente a aproximadamente el 81,3 % de la brecha presupuestal identificada por el Consejo Superior de la Judicatura para la justicia ordinaria en 2026. Lo anterior permite evidenciar la dimensión del esfuerzo fiscal destinado al sostenimiento de una jurisdicción de carácter excepcional y transitorio, frente a las necesidades estructurales y permanentes que actualmente enfrenta la administración de justicia ordinaria en Colombia.

En este contexto, la presente iniciativa parte de la necesidad de reorientar progresivamente la capacidad institucional del Estado hacia el fortalecimiento de la jurisdicción ordinaria, encargada de garantizar de manera permanente el acceso a la administración de justicia para la totalidad de los ciudadanos.

La reducción del término máximo de funcionamiento de la Jurisdicción Especial para la Paz no implica desconocer los compromisos derivados del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, sino reafirmar el carácter temporal de dicho mecanismo y propiciar que, una vez cumplida su finalidad constitucional, los recursos humanos, administrativos y presupuestales del Estado puedan destinarse a atender las

[30] Rama Judicial, Agosto de 2020.
[31] Consejo Superior de la Judicatura. Respuesta a derecho de petición del 1 de septiembre de 2026.
[32] Ibid.
[33] Ibid.
[34] Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2023-2026.

necesidades estructurales de una justicia ordinaria que enfrenta niveles históricos de congestión y una evidente insuficiencia de capacidad institucional.

Finalmente, es necesario señalar que, desde la JEP se ha señalado públicamente que aquellos asuntos que no alcancen a ser resueltos al finalizar el término de su funcionamiento deberán ser remitidos a la jurisdicción ordinaria para que continúen su trámite en el estado en el que se encuentren. Esta circunstancia pone de presente que, aun después del funcionamiento de la jurisdicción transicional y del significativo esfuerzo institucional, administrativo y presupuestal que el Estado ha destinado para su operación, una parte de los procesos terminará siendo conocida por la justicia ordinaria. En ese contexto, resulta razonable modificar el término de la JEP, para fortalecer la capacidad institucional de jurisdicción ordinaria, para asumir oportunamente aquellos asuntos que, en todo caso, deberán regresar a su conocimiento una vez concluya el mandato constitucional de la JEP.

4. CONFLICTO DE INTERÉS

De acuerdo con lo ordenado en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, en concordancia con los artículos 286 y 291 de la Ley 5 de 1992, y conforme con el objetivo de la presente iniciativa, se puede concluir inicialmente:

No se evidencian motivos que puedan generar un conflicto de interés en los congresistas para que puedan discutir y votar este proyecto de Acto Legislativo, por ser una norma de carácter general y abstracto.

En el caso de los congresistas que tengan la calidad de víctimas acreditadas ante la JEP, tampoco se advierte la configuración de un beneficio particular, actual y directo, en los términos del artículo 286 de la Ley 5 de 1992, toda vez que la iniciativa tiene carácter general y abstracto y no modifica las facultades ni los derechos reconocidos a las víctimas. En particular, con la modificación propuesta no se adquiere una posición especial de desigualdad con los ciudadanos en general, pues las facultades de las víctimas permanecen iguales.

Resulta pertinente traer a colación el siguiente concepto de la Sala de Servicio y Consulta Civil, en el cual se pronuncia frente a una consulta en la que se refiere a la configuración de un conflicto de interés por la situación de los congresistas que se encuentran dentro del primer grado de consanguinidad con una víctima y que, de acuerdo con un proyecto de Ley sobre reparación de víctimas, podrían ser beneficiarios de las medidas de reparación, las cuales incluyen la indemnización y la restitución. Al respecto, la Sala Contesta:

> La institución del conflicto de intereses apunta a trazar un límite entre el ejercicio legítimo de la función legislativa y el aprovechamiento de esta función por parte del congresista para obtener beneficios personales o en favor de aquellas personas allegadas que determina la ley. Así las cosas, no se presenta conflicto entre el interés personal del congresista y el interés general cuando la ley tiene por destinataria a la generalidad de la sociedad, en abstracto, hipótesis en la cual quedan incluidos los amplios sectores sociales que son objeto de determinadas leyes, como por ejemplo las minorías étnicas o culturales, las profesiones, los contribuyentes o, como el caso que nos ocupa, las víctimas de la violencia en Colombia.
> (...)
> En este caso, si bien el proyecto de ley puede beneficiar moral y económicamente, según el contenido de las distintas medidas de reparación, a alguno de los parientes del congresista que se encuentre en el primer grado de consanguinidad, no se configura el conflicto de intereses debido al alcance general y abstracto de la ley, que se dirige masivamente a un amplio sector de la sociedad colombiana y no de manera especial, particular o preferente a la persona del congresista.
>
> En este evento el proyecto de ley puede llegar a considerar como víctima al propio congresista. Sin embargo no se configura el conflicto de intereses en la medida en que el interés particular que el congresista pudiera tener en el proyecto queda subsumido en el interés general de sus destinatarios, quienes no son otros que la generalidad de los habitantes del país víctimas de violaciones a sus derechos en desarrollo del conflicto.[35]

En este sentido, si en un caso análogo, incluso el reconocimiento económico para las víctimas no configura un conflicto de interés, menos aún, una modificación a la JEP que mantiene intactas las facultades de las víctimas.

En todo caso, el conflicto de interés y la decisión sobre los impedimentos que se llegaren a presentar en trámite del presente Acto Legislativo, en últimas, corresponde a un asunto que ligado al fuero personal y que debe resolver la cédula o la plenaria de las Cámaras.

[35] Concepto 2042 de 2010, Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, 21 de octubre de 2010, rad. 11001-03-06-000-2010-00112-00, C.P. Augusto Hernández Becerra, consulta del Ministerio del Interior y de Justicia sobre el proyecto de ley 107 de 2010 (ley de víctimas).

5. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las consideraciones expuestas, y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Constitución Política y en la Ley 5a de 1992, presento ponencia POSITIVA y solicito a la honorable Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República dar primer debate, con las modificaciones propuestas al Proyecto de Acto Legislativo No. 018 de 2026 Senado "Por medio del cual se modifica el artículo transitorio 15 del Acto Legislativo 01 de 2017, se establece un régimen de cierre y transición jurisdiccional y se dictan otras disposiciones"

Cordialmente,

Enrique Gómez Martínez
Senador
Movimiento Salvación Nacional

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

Proyecto de Acto Legislativo No. 018 de 2026 "Por medio del cual se modifica el artículo transitorio 15 del Acto Legislativo 01 de 2017, se establece un régimen de cierre y transición jurisdiccional y se dictan otras disposiciones"

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1. Modifíquese el artículo transitorio 15 del Acto Legislativo 01 de 2017, el cual quedará así:

> **Artículo transitorio 15. Entrada en funcionamiento y plazo para la conclusión de las funciones de la JEP.** La JEP entrará en funcionamiento a partir de la aprobación de este Acto Legislativo sin necesidad de ninguna norma de desarrollo, sin perjuicio de la aprobación posterior de las normas de procedimiento y lo que establezca el reglamento de dicha jurisdicción.
>
> El plazo para la conclusión de las funciones de la JEP será de un término improrrogable de 10 años, contados a partir de la entrada efectiva en funcionamiento de la totalidad de salas y secciones de la JEP. El plazo para recibir informes por la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y Determinación de los Hechos y las conductas será de 2 años desde que se haya constituido la totalidad de las salas y secciones de la JEP y podrá prorrogarse por la misma Sala hasta completar un periodo máximo de 3 años, salvo causa excepcional debidamente motivada en la que el plazo podrá ser moderadamente extendido por la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y Determinación de los Hechos y las Conductas.
>
> En todo caso y sin limitación temporal alguna podrá constituirse, en cualquier momento en que resulte necesaria, la Sección de estabilidad y eficacia de resoluciones y sentencias, de conformidad con lo dispuesto en el inciso 2o del artículo 7o transitorio y en el inciso final del artículo 12 transitorio de este Acto Legislativo.

Artículo 2. Adiciónese el artículo transitorio 15A al Acto Legislativo 01 de 2017, el cual quedará así:

Artículo transitorio 15A. Régimen de cierre y transición jurisdiccional. La ley establecerá el régimen de transición aplicable a los procesos y actuaciones que no hubieren culminado al vencimiento del término previsto en el artículo transitorio 15, con el objeto de garantizar su continuidad ante las autoridades judiciales ordinarias competentes.

En todo caso, dicho régimen garantizará la continuidad de la administración de justicia, los derechos de las víctimas, el debido proceso y la seguridad jurídica de los comparecientes, y preservará la validez y los efectos de las decisiones, actuaciones y pruebas válidamente adoptadas o practicadas por la Jurisdicción Especial para la Paz.

Las autoridades judiciales ordinarias que asuman el conocimiento de los asuntos pendientes aplicarán, en lo pertinente, el régimen de justicia transicional establecido para los hechos sometidos a la competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz, incluidos los tratamientos penales especiales, los beneficios provisionales y definitivos, el régimen sancionatorio, las condicionalidades y demás consecuencias jurídicas que resulten aplicables. En todo caso, ninguna persona que se encontraba sometida ante la Jurisdicción Especial para la Paz podrá recibir un tratamiento penal o procesal más gravoso como consecuencia del término de su periodo o del traslado a la jurisdicción ordinaria.

La Ley establecerá el régimen procesal aplicable y los órganos de la jurisdicción ordinaria encargados de ejercer las competencias previstas en el inciso anterior. La Fiscalía General de la Nación ejercerá las funciones de investigación y acusación que resulten necesarias para la culminación de las actuaciones sometidas al presente régimen, en los términos que determine la Ley.

Las personas respecto de quienes, después de concluido el funcionamiento de la Jurisdicción Especial para la Paz, se determine que concurren los factores de competencia material, temporal y personal establecidos originalmente para dicha Jurisdicción podrán ser sometidas ante las autoridades ordinarias, con la aplicación del tratamiento aquí previsto. Lo anterior, no implicará en ningún caso la ampliación de los factores de competencia originalmente previstos en el Acto Legislativo 01 de 2017.

Las decisiones en firme y las sanciones impuestas por la Jurisdicción Especial para la Paz conservarán plenamente sus efectos. La ley determinará las autoridades competentes y las reglas necesarias para garantizar su ejecución, supervisión y cumplimiento.

Artículo 3. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

Cordialmente,

Enrique Gómez Martínez
Senador
Movimiento Salvación Nacional

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 164 DE 2026 SENADO

por medio de la cual se establecen medidas para prevenir, atender y sancionar las formas de violencia indirecta ejercidas a través de sus vínculos familiares y afectivos, y se dictan otras disposiciones.

Doctor
ENRIQUE GOMEZ MARTINEZ
Presidente
Comisión Primera Constitucional permanente
Senado de la República
Ciudad

Ref. Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 164 de 2026 Senado, "Por medio de la cual se establecen medidas para prevenir, atender y sancionar las formas de violencia indirecta ejercidas a través de sus vínculos familiares y afectivos, y se dictan otras disposiciones".

Honorable presidente:

Atendiendo la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, dentro del término establecido para tal efecto, me permito rendir informe de ponencia positiva para primer debate al Proyecto de la referencia.

Cordialmente,

SANTIAGO BARRETO TRIANA
Senador de la República
Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 164 DE 2026 SENADO, "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA PREVENIR, ATENDER Y SANCIONAR LAS FORMAS DE VIOLENCIA INDIRECTA EJERCIDAS A TRAVÉS DE SUS VÍNCULOS FAMILIARES Y AFECTIVOS, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

1. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de Ley tiene por objeto garantizar una vida libre de violencia mediante el reconocimiento, prevención y sanción de la violencia como una manifestación de violencia contra la mujer y la integridad familiar.

2. TRAMITE DEL PROYECTO

El presente proyecto de Ley fue radicado el 12 de agosto de 2026, por los Senadores Nadya Blel Scaff, David Alejandro Barguil Assis, Diela Liliana Benavides Solarte, Luis Eduardo Díaz Mateus, Marcos Daniel Pineda García, Santiago Barreto Triana, Miguel Ángel Barreto Castillo, Juan Carlos García Gómez. Los representantes Ingrid Marlen Sogamoso Alfonso, Alfredo Ape Cuello Baute, Carlos Alberto Pantoja Cortés., el cual fue publicado en la Gaceta No. 1066 de 2026. Mediante Acta MD-03, de 2026, fui designado como ponente.

3. **JUSTIFICACION DE LA INICIATIVA**

La violencia contra las mujeres es una de las violaciones más generalizadas de los derechos humanos en el mundo[1], siendo uno de los principales retos a enfrentar por las agendas gubernamentales con enfoque de género en el siglo XXI.

Abordarlo implica tomar conciencia de la importancia de atender las conductas violentas que se desarrollan en el marco de las relaciones de pareja y al interior de la familia pues son estos los escenarios de mayor ocurrencia. Se estima que cerca de un tercio de las mujeres de 15 a 49 años han sufrido algún tipo de violencia física y /o sexual por su pareja[2].

Los esfuerzos realizados por los estados modernos en rechazar y sancionar este tipo de conductas han permitido descubrir e incluir como objeto de regulación nuevas formas de violencia contra la mujer en el contexto familiar basadas en estereotipos de género, como aquellas que inician en la etapa de ruptura y/o luego de la separación/divorcio. Estas formas de violencia atacan a la mujer

[1] ONU MUJER. Ver en: https://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/faqs/types-of-violence
[2] ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE SALUD - OMS 08 de marzo de 2021. Ver en: https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/violence-against-women

en su rol de madre e instrumentaliza a los hijos e hijas como objetos para continuar infringiendo daño. (Sonia E. Vaccaro 2021)[3].

Esta modalidad de violencia ha sido cataloga como "VIOLENCIA VICARIA" entendida como:

- **La violencia vicaria** es aquella forma de violencia contra las mujeres en la que se utiliza a los hijos e hijas y personas significativas para ellas, como un medio para dañarlas o producirles sufrimiento. (CNDH, 2022).
- **La violencia vicaria** es aquella que tiene como objetivo dañar a la mujer a través de sus seres queridos y especialmente de sus hijas e hijos. El padre ejerce una violencia extrema contra sus criaturas, llegando incluso a causarles la muerte y utilizando recursos de particular crueldad para la eliminación de los cadáveres en muchas ocasiones. El ánimo de causar daño a su pareja o expareja a toda costa supera cualquier afecto que pueda sentir por ellas/os. El asesinato de las hijas o hijos es la parte más visible de esta forma de violencia extrema que destruye a la mujer para siempre; pero es habitual la manipulación de hijas o hijos para que se pongan en contra de la madre o incluso la agredan. Esas hijas e hijos sufren un daño irreparable y son también víctimas de violencia de género. El objetivo es el control y el dominio sobre la mujer, en un alarde máximo de posesión en una relación de poder que se sustenta en la desigualdad. (Tajahuerce Ángel Isabel Universidad Complutense Madrid).

El término violencia vicaria hacer referencia a una modalidad de violencia ejercida de manera indirecta contra la mujer, mediante la afectación de terceras personas con las que mantiene un vinculo significativo, particularmente sus hijos e hijas. El concepto de Vicaria alude a la idea de sustitución o remplazo, en tanto el daño se dirige necesariamente de manera directa contra la victima principal, sino que se materializa a través de otra persona.

Dentro de las principales características de esta conducta violenta se destacan:

- **Es una violencia indirecta.** Se ocasiona porque el agresor deja de tener el control o alcance directo de la víctima primigenia y para ello utiliza un tercero.
- **Sustitución.** Se ejerce instrumentalizando a terceros con vínculo emocional con la víctima de manera que pueda seguir generando una situación de control, malestar y violencia; es decir, se trata de una "violencia desplazada" puesto que el objetivo último es la mujer, aunque se esté usando a los hijos e hijas.
- **Motivación.** Tiene como objetivo causar el mayor sufrimiento a su víctima. El agresor tiene plena conciencia que la conducta desplegada hacia el tercero le generará dolor, sumisión, culpabilidad a su víctima.
- **Mecanismo de coacción.** Ante el conocimiento de lo que el agresor es capaz, la víctima se ve forzada a ceder ante las pretensiones y deseos.

[3] Estudio sobre el análisis de datos de casos de violencia vicaria extrema violencia vicaria: un golpe irreversible contra las madres. Sonia Vaccaro 2021.

3.1 DESCONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS Y GARANTÍAS DE LOS MENORES DE EDAD.

Las conductas constitutivas de violencia vicaria atentan contra dos sujetos de especial protección, por un lado, está la mujer objeto principal de la agresión y por otra se encuentran el tercero instrumentalizado que en la mayoría de los casos se trata de los hijos e hijas menores de edad.

Sin embargo, La violencia vicaria no debe entenderse únicamente como una afectación autónoma de los hijos o hijas, sino como una forma de violencia dirigida contra la mujer mediante la utilización o afectación de personas vinculadas afectivamente con ella. La instrumentalización de estos terceros constituye precisamente el mecanismo a través del cual se pretende producir el daño en la victima principal.

De allí que, la violencia vicaria es una modalidad de violencia intrafamiliar con un enfoque de género y maltrato infantil[4]. Son los niños y niñas y adolescentes quienes se encuentran en un escenario de enfrentamiento por los progenitores que han finalizado el vínculo, siendo receptores del maltrato físico, psicológico que repercutirá en su salud y bienestar para toda la vida.

Como relata A. Sepúlveda García de la Torre[5], los primeros estudios sobre violencia en el matrimonio realizados por Jaffe, Wilson y Wolfe en 1986, pusieron de relieve la relación existente entre formas intensas de conflicto matrimonial y problemas de conducta en los hijos, encontrando más problemas externos de conducta y una menor competencia social, de hecho, entre el 25% y el 70% de los niños con familias en las que se producían agresiones presentaban problemas clínicos de conductas. Otros estudios que se han realizado han mostrado que los niños expuestos a la violencia en las familias presentan más problemas externalizantes de conducta (agresividad y antisociales) e internalizantes (inhibición y miedo), que los niños que no están expuestos a la violencia familiar. Dentro de las principales consecuencias se destacan:

[4] Para mayor información Ver. https://psicologiaymente.com/forense/violencia-vicaria.
[5] La Violencia de Género como causa de Maltrato Infantil. A. Sepúlveda García de la Torre. Cuad Med Forense 2006; 12(43-44):149-164 ver en: https://scielo.isciii.es/pdf/cmf/n43-44/11.pdf.

PRINCIPALES CONSECUENCIAS	
DESARROLLO SOCIAL	• Dificultades de interacción social. • Conductas externalizantes: Problemas de agresividad. • Conductas internalizantes: Problemas de inhibición y miedo. • Dificultades para interpretar las claves sociales. • Falta de habilidades de resolución de problemas sociales. Falta de habilidad resolución de conflictos. • Tendencia a interpretar de forma hostil la conducta de los otros. • Aislamiento y soledad. Inseguridad, desconfianza. Falta de integración. • Conductas antisociales. Delincuencia.
DESARROLLO EMOCIONAL	• Falta de empatía. Dificultades para expresar y comprender emociones, tanto propias como ajenas. Ansiedad. Tristeza. • Internalización de roles que no le corresponden a su edad (paternalización y de género). • Problemas de autocontrol de la propia conducta. Escasa tolerancia a la frustración. Explosiones.
DESARROLLO COGNITIVO	• Baja autoestima. • Indefensión aprendida. • Tendencia a no enfrentarse a nuevas tareas por miedo al fracaso y/o a la frustración. • Problemas de egocentrismo cognitivo y social. • Juicios morales heterónomos: más permisivos con sus transgresiones que con las de los demás. Legitimidad en el uso de la violencia. Mucha pasividad o demasiada intransigencia por parte de las chicas a los chicos. • Problemas en el desarrollo de la atención, memoria, concentración.

La Violencia de Género como causa de Maltrato Infantil[6].

3.2 **CONTEXTO COLOMBIANO.**

La Violencia Vicaria es un tipo de violencia no reconocida en el contexto colombiano, ello se debe al reciente descubrimiento del fenómeno; sin embargo, su desconocimiento o la omisión en cuanto a su regulación, no conlleva a la inexistencia de estos casos, por el contrario, son conductas reiteradas en los hogares colombianos.

Algunas denuncias e investigaciones académicas han puesto en la agenda nacional la necesidad de reconocer y sensibilizar frente a esta modalidad de violencia de género, según estudio realizado por Diana Carolina Tibaná-Ríos y otros[7], en Soacha Cundinamarca se dieron 65 casos de violencia vicaria. De acuerdo con la autora «*En lo analizado, no se evidenció algún caso donde los límites del maltrato hacia un hijo (a) lo llevaran a la muerte*», pero si algunos comportamientos claros de su configuración en instancias menores tales como:

[6] Ibidem.
[7] Datos del año 2017 basados en los registros de la Comisaría segunda de familia de Soacha – Cundinamarca. Ver en: Tibaná-Ríos, D.C., Arciniegas-Ramírez, D.A., y Delgado-Hernández, I.J. (2020). Tipos y manifestaciones de la violencia de género: una visibilizarían a partir de relatos de mujeres víctimas en Soacha, Colombia. Prospectiva. Revista de Trabajo Social e intervención social, (30), 117-144. doi: 10.25100/prts. v0i30.8803.

*"lo llamé para que me entregara a mi hijo y me lo entregó en un estado enfermo, no le había dado de comer y la ropa le estaba oliendo a nicotina y a marihuana, lo cual me parece una falta de respeto" (Juana, 23 años, agosto 2017).*Incluso, en muchos de los casos, el agresor realiza amenazas contra la vida de los hijos de la víctima, buscando así generar una afectación semidirecta, de tal forma que le sea difícil recuperarse*: "él se mete con mis hijos, dice que me va a dar donde más me duele que es con ellos" (Giselle, 28 años, febrero 2017).* Las amenazas en esta dimensión generan en las madres un temor por perder a sus hijos*: "amenazó a la niña con el hecho de si ella dice algo, lo mismo le puede pasar a ella y le mostró el arma con la que dice me va a matar" (Carol, 34 años, mayo 2017*). Para los victimarios resulta fácil amenazar con hacer daño a los niños y niñas, o hacerles el daño, sin importar que sean hijos de él también*: "tengo mucho miedo con mis hijos y conmigo misma, dice que me los va a picar, que si yo lo demandaba que él me los iba a quitar" (Vanessa, 22 años, febrero 2017).*

La muerte de los hijos es la máxima expresión de violencia vicaria y en Colombia recientemente fue conocido el caso del menor *Gabriel Esteban Cubillos,* quien fue raptado y asesinado por su progenitor, quien envía al WhatsApp de la madre del menor: "*Hora de fallecimiento: 3:55 a.m. No sufrió. Ahora sí puedes disfrutar sola sin 'trisitico'*" (como le decían cariñosamente al pequeño).

En este doloroso hecho, al padre se le imputó el delito de homicidio agravado, en el cual concurren varias circunstancias de agravación, por ser un delito contra menor de edad y por ser contra el descendiente (hijo), según el artículo 104 del Código Penal, respondiendo de esta manera el derecho penal a la protección del bien jurídico del menor *"vida e integridad personal"*.

Ahora bien ¿qué sucede con la protección de los bienes jurídicos de la víctima objeto del despliegue de la conducta, es decir, la madre del menor? En los hechos el agresor es consciente del daño que pretendía causarle utilizando al menor como un instrumento, sin embargo, su conducta queda impune o subsumida en la agresión de su víctima inicial.

De esta manera se persigue subsanar la omisión legislativa mediante el establecimiento y reconocimiento de la violencia vicaria como una conducta punible autónoma que permita realizar un reproche directo a estas conductas dentro del marco de la violencia intrafamiliar, de género y el maltrato infantil.

4. MARCO JURICIO

4.1. Marco constitucional

ARTÍCULO 43. La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de este subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada. El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia.

ARTÍCULO 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

4.2 Marco Jurisprudencial

La violencia vicaria no es reconocida aún dentro del ordenamiento jurídico colombiano, sin embargo, el sistema judicial no es ajeno a este tipo de delito puesto que como se ha evidenciado existen sentencias de la Corte Constitucional que se han pronunciado sobre este tipo de delitos:

- **Sentencia T- 172 DE 2023**: En esta sentencia la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional estableció una definición y alcance de diferentes formas de violencia de género, entre ellas la violencia psicológica, económica y vicaria y la violencia institucional. Por violencia vicaria la Corte entendió "cualquier acción u omisión que genere daño físico, psicológico, emocional, sexual, patrimonial o de cualquier índole a familiares, dependientes o personas afectivamente significativas para la mujer con el objetivo de causarle daño. Se trata de una violencia indirecta que tiene como fin afligir a una persona instrumentalizando a un tercero, especialmente a un niño. Es otra forma de violencia que se ha convertido en la antesala de un feminicidio.".

- **Sentencia T-245A de 22022**: La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional en el año 2022, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, decide sobre la solicitud de tutela presentada por un padre, en representación de su hijo menor de edad, en contra de la madre del niño, para que le fueran protegidos sus derechos fundamentales a la intimidad, al buen nombre, al libre desarrollo de la personalidad y a la prevalencia de los derechos. El solicitante estimó que dichas garantías han sido vulneradas porque la accionada publica fotografías y videos con su hijo en sus redes sociales, las cuales, al estar asociadas a su cuenta de OnlyFans, pueden exponerlo a los riesgos que implica el entorno digital. Destacó el actor que el niño le ha manifestado que no le gusta aparecer en los contenidos que la progenitora sube a las redes sociales.

Durante el trámite, la Corte recibió un concepto del equipo técnico interdisciplinario de la Defensoría de Familia, que valoró al niño y concluyó que no se le vulneraron sus derechos por parte de la madre, que los padres tienen dificultades para resolver sus problemas sin involucrar al niño y que hay una falta de límites en relación con la información que se le suministra. Con este concepto, la sala hizo uso de sus facultades y valoró dos problemas jurídicos: El primero, buscó establecer si existió la vulneración de los derechos que fueron señalados en la solicitud de tutela y el segundo, consistió en verificar si se le vulneran otros derechos al niño a partir de los hechos evidenciados.

"La Sala consideró que la manipulación de los hijos por uno de los padres divorciados o separados no solo constituye violencia psicológica, sino que también puede, en determinados escenarios, convertirlos en instrumentos para ejercer violencia vicaria. Además, esta situación constituye una injerencia arbitraria en el nuevo núcleo familiar monoparental que surge, y una vulneración de los derechos de los niños y niñas a la intimidad familiar y a vivir en un ambiente sano.

(...) En el caso concreto, consideró que frente al primer problema jurídico no se vulneraron los derechos fundamentales del niño, porque en el expediente no obra ninguna prueba que permita evidenciar que la accionada haya ejercido en forma desproporcionada su derecho a la libertad de expresión o que haya adelantado acciones que desconozcan la libre opinión del niño en relación con su proyecto de vida o de alguna manera frustren la construcción de su identidad personal. Por el contrario, encontró que sus conductas se limitan a expresar en espacios virtuales de carácter semipúblico manifestaciones de amor y cariño propios de una madre hacia su hijo. Sin embargo, la Sala le solicitó a la accionada que en el evento de que el menor de edad exprese libremente su negativa a que su imagen sea expuesta en las redes sociales de esta, proceda a darle prevalencia a la voluntad de su hijo sobre la propia.

(...)Frente al segundo problema jurídico, en primer lugar, consideró que con la publicación de las fotografías y los videos en los que aparece la madre con su hijo, no se vulneró el derecho a la imagen del niño, pues no se advierte un obrar ilícito o arbitrario de la accionada. Además, señaló que aunque, en principio, no se constata una sobreexposición de la imagen del niño en las redes sociales de la madre, sí se observa que dichos espacios virtuales son visitados por una gran cantidad de personas. Por lo tanto, consideró necesario ordenarle que antes de realizar una publicación que involucre a su hijo, valore los riesgos y las amenazas que se generan con la exposición de su imagen en las redes sociales que utiliza.

En segundo lugar, concluyó que se vulneraron los derechos al ambiente familiar sano y a la dignidad humana del niño por la forma conflictiva en que los progenitores han asumido la ruptura, involucrando en sus desacuerdos a su hijo. Además, que se vulneraron sus derechos a no padecer injerencias arbitrarias en la familia, a la intimidad familiar y a no padecer violencia psicológica, porque el padre le suministró al niño una información que contiene datos sensibles y personales de la accionada. Situación está que, dentro del contexto conflictivo de la pareja, constituye una manipulación del niño con la intención de alterar el concepto que tiene de su progenitora y ejercer violencia vicaria en contra de esta."

Es importante la armonización de los precedentes judiciales con la normatividad colombiana, a cargo del Congreso de Colombia, quien ha suscrito varios tratados internacionales, como lo es la Convención de Belém do Pará" en donde se compromete a llevar a cabo todo los esfuerzos jurídicos, legales, administrativos, económicos y necesarios para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

4.3. Marco Legal

- **LEY 1257 DE 2008. "***Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones".*

4.4. Marco Internacional

Los esfuerzos de la comunidad internacional en esta materia son puestos de manifiesto si se considera los siguientes instrumentos jurídicos acordados:

- Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (1967);
- La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (1981);
- Declaración sobre la Eliminación de la Violencia en contra de la Mujer (1993);
- Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994);
- Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995);
- En América Latina: Convención Interamericana para Prevenir, Castigar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (1995); y
- Resolución del Fondo de Población de Naciones Unidas, en la que se declara la violencia contra la mujer como una "Prioridad de Salud Pública" (1999).

Además, se pueden considerar la Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948; la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), 1969; y la Recomendación número 19 del Comité de Expertas de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación en contra de la mujer, 1992.

4.5 Derecho comparado.

A pesar de que la definición de esta conducta es reciente (año 2012) los legisladores de países como: España, México y Argentina han dado importantes pasos para reconocer dentro de sus ordenamientos jurídicos esta manifestación de violencia de género.

- **ESPAÑA.** Publicó el Pacto de Estado contra la violencia de género (Gobierno de España, 2019, mayo 13) que incluye acciones en todos los niveles de gobierno y a los poderes legislativos. En este instrumento, la violencia vicaria se consigna también como sinónimo de violencia por interpósita persona, como parte de la violencia de género: Violencia de Género, a quienes hayan padecido violencia vicaria o violencia "por interpósita persona", esto es, el daño más extremo que puede ejercer el maltratador hacia una mujer: dañar y/o asesinar a los hijos/as[8].

  Ley 7 de 2018 Estado autónomo de Andalucía, la exposición de motivos de dicha reforma: La principal novedad se refiere a la ampliación del concepto de víctima de violencia de género. En este sentido, la norma andaluza resulta más ambiciosa que la estatal por cuanto que, además de a los menores, incluye a otros colectivos como son las personas mayores, las personas con discapacidad o en situación de dependencia, sujetas a la tutela, guarda o custodia de la mujer víctima de la violencia de género, que convivan en el entorno violento, así como a las madres cuyos hijos e hijas hayan sido asesinados como forma de violencia vicaria.

- **MÉXICO.** El pasado 20 de junio de 2022 se radicó la iniciativa *Por el que se adicionan diversas disposiciones del código penal federal y la ley general de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia.* Que busca la tipificación de la violencia vicaria protegiendo 2 aspectos: a la víctima primigenia o directa (pareja, esposa, madre, novia) y a la víctima secundaria, la cual en su mayoría suelen ser los menores (hijas e hijos)[9].

  Ahora bien, es importante destacar que, de los 32 estados, han realizado reformas a sus Códigos Penales y Civiles para castigar la violencia vicaria.

- **ARGENTINA.** Se encuentra en discusión el *Proyecto de Ley de modificaciones a la ley 26.486. violencia vicaria*. El cual la define como: La que se ejerce sobre hijas/os, objetos, animales o personas afectivamente significativas para la mujer con el objetivo de hacerle daño. La misma puede manifestarse como una agresión psicológica, física, sexual, económica, vincular y/o judicial sobre las/os hijas/os de la mujer como un obrar negligente, de manera sistemática, con respecto a los cuidados requeridos por la edad de la niña/o."[10]

- **Costa Rica**: Se modificó la Ley de Penalización de la Violencia Contra las Mujeres (Ley N° 10634 del 20 de enero de 2025) Ley contra la Violencia Vicaria, una normativa que busca prevenir, sancionar y erradicar una forma de violencia de género en la que el agresor causa daños a terceros con el objeto de afectar emocional, psicológica o patrimonialmente a la mujer.

4.6 Iniciativas relacionadas con el proyecto.

[8] Puede verse en: https://violenciagenero.igualdad.gob.es/pactoEstado/
[9] Ver en: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/1/2022-06-22-1/assets/documentos/Inic_PRD_Dip_Elizabeth_Perez_mujeres_libre_violencia.pdf
[10] Ver en https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2022/PDF2022/TP2022/2960-D-2022.pdf

- Por medio del cual se dictan medidas para reconocer, prevenir y sancionar violencia vicaria como una manifestación de violencia de género y se dictan otras disposiciones. [Violencia vicaria]. **AUTOR.** Nadia Georgette Blel Scaff.
- Por medio del cual se incorpora en el ordenamiento jurídico colombiano la violencia vicaria, se modifica la Ley 1257 de 2008 y la Ley 2126 de 2021 y se dictan otras disposiciones. [Violencia vicaria]. **AUTOR.** H.R Alejandra Vásquez O

5. IMPACTO JURÍDICO Y SOCIAL

Mediante la inclusión de la violencia vicaria se generará un impacto positivo tanto social como jurídico:

- Permite el fortalecimiento del sistema judicial para actuar de manera preventiva, al contar con una herramienta penal específica.
- Fortalece las rutas de atención y permite la armonización con la Ley 1257 de 2008.
- Trasforma el paradigma judicial de entender la violencia solo como acto directo, y permite identificar patrones indirectos, psicológicos y de poder que se convierten en violencia de género.
- La violencia Vicaria es difícil de identificar y de denunciar, su reconocimiento hace que este tipo de violencia se visibilice, se comprenda para generar acciones legales y de políticas públicas para disminuir los índices de violencia.
- Amplía el alcance de protección integral tanto de las mujeres como de los niños, niñas, adolescentes y personas que sean instrumentalizadas por el victimario.
- Permite reconocer los daños físicos y psicológicos generados en las víctimas
- Fortalece las comisarías de familias y a los jueces dándoles herramientas que les permitan emitir órdenes de protección específicas para detener o prevenir el daño que genera la violencia vicaria.
- Fortalece los programas de capacitación de los funcionarios a cargo las rutas de atención
- Fortalece los programas de apoyo psicosocial y social especializados para niños, niñas, adolescentes y víctimas de violencia vicaria.
- Al definir la violencia vicaria y reconocerla, los procesos de restablecimiento de derechos pueden ser más efectivos.

El presente proyecto llena un vacío dentro de nuestro ordenamiento jurídico colombiano y responde a una deuda histórica con las mujeres víctimas de una violencia cruel, estructural y profundamente devastadora.

6. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Proyecto de Ley No. 164 de 2026 Senado, Por medio de la cual se establecen medidas para prevenir, atender y sancionar las formas de violencia indirecta ejercidas a través de sus vínculos familiares y afectivos, y se dictan otras disposiciones.	Proyecto de Ley No. 164 de 2026 Senado, Por medio de la cual se establecen medidas para prevenir, atender y sancionar la violencia vicaria como una forma de ~~las formas de~~ violencia indirecta ejercida~~s~~ mediante la instrumentalización de los ~~a~~ través ~~de sus~~ vínculos familiares y afectivos de la víctima, y se dictan otras disposiciones, Ley Gabriel Esteban González"	Se realizan ajustes a la redacción del título para incluir la expresión "violencia vicaria" con el fin de identificar de manera clara y precisa el principal objeto de la iniciativa legislativa. Así mismo se incluye lo previsto por la autora, respecto de incluir el nombre del menor, como reconocimiento y homenaje a su condición de víctima de violencia vicaria.
Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto garantizar una vida libre de violencia mediante el reconocimiento, prevención y sanción de la violencia vicaria como una manifestación de violencia contra la mujer y la integridad familiar.	**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto garantizar a las mujeres, así como a sus familias el derecho a una vida libre de violencia mediante el reconocimiento de la prevención, atención, protección y sanción de la violencia vicaria entendida como una manifestación de violencia ~~contra la mujer~~ que, con el propósito de causarle daño instrumentaliza a sus hijos e hijas o a otros integrantes de su familia para afectarla de manera psicológica o emocional, así como a su ~~y~~ integridad y a los vínculos familiares.	Se realizan ajustes de redacción con el fin fe precisar el objeto de la Ley y los objetivos que pretende alcanzar.
Artículo 2°. Enfoques. La presente ley está regida de manera transversal por los enfoques de género, derechos humanos, interseccional y diferencial y de curso de vida, de acuerdo con el marco jurídico vigente.	**Artículo 2°. Enfoques.** La presente ley se aplicará e interpretará ~~está regida~~ de manera transversal bajo ~~por~~ los enfoques de género, derechos humanos, interseccional y diferencial y de curso de vida, de ~~acuerdo~~ conformidad con el marco jurídico vigente y los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia y demás instrumentos internacionales que sean aplicables.	Se realizan ajustes de redacción y se precisa que se debe tener en cuenta el marco jurídico y los instrumentos internacionales aplicables. .
Artículo 3°. Violencia Vicaria. Se entiende por violencia vicaria como una violencia indirecta que tiene como fin afligir a una persona, menoscabar sus relaciones familiares o afectivas, instrumentalizando a un tercero como hijos, familiares, dependientes, personas o animales afectivamente significativos.	**Artículo 3°. Violencia Vicaria.** Se entiende por violencia vicaria aquella forma de ~~como una~~ violencia indirecta contra la mujer, mediante la instrumentalización de terceras personas, especialmente de sus hijas, hijos, familiares, o personas dependientes con quienes la victima tenga vínculos afectivos con el propósito de causarle sufrimiento o afectación emocional, ejercer control intimidatorio o dominio sobre ella, ~~que tiene como fin~~ afligir ~~a una persona,~~ o generar menoscabo en su integridad, sus relaciones familiares o afectivas, ~~instrumentalizando a un tercero como hijos, familiares, dependientes, personas o animales afectivamente significativos.~~	Se realizan ajustes de redacción y precisión conceptual para que quedará más claro.
TÍTULO I **Artículo 4°.** Modifíquese el artículo 2° de la Ley 1257 de 2008 el cual quedará así: Artículo 2°. Definición de violencia contra la mujer. Por violencia contra la mujer se entiende cualquier acción u omisión, que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial o vicaria por su condición de mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, bien sea que se presente en el ámbito público o en el privado. Así mismo, quedan comprendidas aquellas conductas que, por acción u omisión, se ejerzan sobre los/as hijos y/o personas del grupo familiar o afectivo de la mujer y que tengan por objeto o por resultado afectar su integridad psicológica, física, económica o patrimonial. Para efectos de la presente ley, y de conformidad con lo estipulado en los Planes de Acción de las Conferencias de Viena, Cairo y Beijing, por violencia económica, se entiende cualquier acción u omisión orientada al abuso económico, el control abusivo de las finanzas, recompensas o castigos monetarios a las mujeres por razón de su condición social, económica o política. Esta forma de violencia puede consolidarse en las relaciones de pareja, familiares, en las laborales o en las económicas.	~~TÍTULO I~~ **Artículo 4°.** Modifíquese el artículo 2° de la Ley 1257 de 2008 el cual quedará así: **Artículo 2°. Definición de violencia contra la mujer.** Por violencia contra la mujer se entiende cualquier acción u omisión, que, por la condición de ser mujer, ~~que~~ le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico, ~~o~~ patrimonial o vicaria ~~por su condición de mujer~~, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, bien sea que se presente en el ámbito público o en el privado. También constituye violencia contra la mujer ~~Así mismo, quedan comprendidas aquellas~~ toda conducta~~s~~ que, mediante ~~por~~ acción u omisión, se ejerza~~n~~ sobre sus ~~los /as~~ hijos, hijas o sobre ~~y/o~~ personas pertenecientes a su ~~del~~ grupo familiar o afectivo ~~de la mujer y que~~ cuando tenga~~n~~ por objeto o como ~~por~~ resultado causarle,de manera directa o indirectamente daño o sufrimiento ~~afectar su integridad~~ psicológicoa, físico~~s~~, económico~~s~~ o patrimonial o ejercer sobre ella control, intimidación, sometimiento o afectación emocional. Para efectos de la presente ley, se entiende por violencia económica, ~~y~~ de conformidad con lo estipulado en los Planes de Acción de las Conferencias de Viena, El Cairo y Beijing, ~~por violencia económica, se entiende cualquier~~ toda acción u omisión directa o indirecta dirigida a ejercer ~~orientada al~~ abuso económico, el control abusivo de las finanzas, recursos y patrimonio como formas de generar dependencia y limitar autonomía en las mujeres.	Realice ajustes de redacción para ampliar y precisar que se constituye la violencia contra la mujer incluyendo a violencia vicaria. Se preciso la violencia económica, incorporando el control de

	recompensas o castigos monetarios sobre los recursos, ingresos, bienes, obligaciones económicas o patrimonio de ~~a~~ las mujeres con el propósito de generar dependencia económica, impedir o restringir su autonomía y limitar su capacidad de decisión. Esta forma de violencia ~~puede~~ podrá presentarse en el marco de ~~consolidarse en~~ las relaciones de pareja, familiares, ~~en las~~ laborales, sociales o ~~en las~~ económicas..	
Artículo 5°. Medidas de protección en casos de violencia vicaria. En las denuncias recibidas por violencia vicaria la autoridad competente deberá establecer medidas de protección que trata el artículo 5 de Ley 294 de 1996 o la disposición que haga sus veces, sin perjuicio de las medidas de atención a que haya lugar al configurarse el delito de violencia vicaria por razones de género en el contexto familiar, garantizando los derechos consagrados en los artículos 7 y 8 de la Ley 1257 de 2008 y las disposiciones específicas que regulen la materia.	**Artículo 5°. Medidas de protección en casos de violencia vicaria.** En lo~~s~~ casos en que se reciba una denuncia~~s recibidas~~ por violencia vicaria, la autoridad competente deberá establecer medidas de protección previstas en ~~que trata~~ el artículo 5 de Ley 294 de 1996 o en la disposición que haga sus veces. Lo anterior se aplicará, sin perjuicio de las medidas de atención a que haya lugar cuando los hechos constituyan ~~al configurarse~~ el delito de violencia vicaria por razones de género en el contexto familiar, de conformidad con la normativa penal y las demás disposiciones aplicables. En todo caso, las autoridades deberán garantizar~~ndo~~ los derechos consagrados en los artículos 7 y 8 de la Ley 1257 de 2008 y las disposiciones específicas que regulen la materia.	**Se realizaron ajustes de redacción para establecer medidas de protección frente a situaciones de violencia vicaria.**

Artículo 6°. Protección al menor por violencia vicaria. En el procedimiento para la adopción de medidas de protección para casos de violencia contra la mujer o violencia intrafamiliar en los que se tenga prueba o indicios de violencia que vinculen a los hijos menores de edad, la autoridad competente deberá establecer de manera provisional medidas relacionadas con régimen de visitas, la guarda y custodia del menor, sin perjuicio de la competencia en materia civil de otras autoridades, quienes podrán ratificar esta medida o modificarla. La omisión del análisis de procedencia de estas medidas provisionales dará lugar a la configuración de falta disciplinaria del funcionario público que tenga conocimiento del caso.	**Artículo 6°. Protección al menor por violencia vicaria.** En ~~el~~ los procedimientos ~~para~~ la de adopción de medidas de protección por hechos constitutivos ~~para casos~~ de violencia contra la mujer o violencia intrafamiliar cuando existan ~~en los que se tenga~~ pruebas o indicios que permitan advertir la posible afectación de ~~violencia que vinculen a~~ los hijos menores de edad, como resultado de estos hechos, la autoridad competente deberá establecer de manera provisional medidas necesarias respecto del ~~relacionadas con~~ régimen de visitas, la guarda y custodia del menor, con el fin de prevenir su exposición o continuidad en situaciones de violencia. Lo anterior se adoptará, sin perjuicio de la competencia en materia civil de otras autoridades judiciales o administrativas, según corresponda, quienes podrán ratificar o modificar~~la~~ o dejar sin efecto las ~~esta medida. La omisión del análisis de procedencia de estas~~ medidas provisionales adoptadas, de conformidad con sus competencias. La omisión injustificada del deber de evaluar la procedencia de las medidas provisionales previstas en esta Ley por parte del funcionario público, dará lugar a las consecuencias ~~dará lugar a la configuración de~~	Se realizan ajustes de redacción para mejorar su claridad y precisión

	~~falta~~ disciplinarias a que haya lugar, de conformidad con la normativa vigente. ~~del funcionario público que tenga conocimiento del caso~~.	
TITULO II **DE LA SANCIÓN PENAL** **Artículo 7°.** Adiciónese un numeral al inciso primero del artículo 104 del Título I Delitos Contra la Vida y la Integridad Personal del Código Penal Ley 599 de 2000, así: **ARTÍCULO 104. CIRCUNSTANCIAS DE AGRAVACIÓN.** **(...)** 5. Instrumentalizando a la víctima para causar daño a la integridad física, psicológica, económica o patrimonial del padre o madre; o menoscabar el vínculo familiar	~~**TITULO II**~~ ~~**DE LA SANCIÓN PENAL**~~ **Artículo 7°.** Adiciónese un numeral al inciso ~~primero~~ segundo del artículo 104 de la ~~del Título I Delitos Contra la Vida y la Integridad Personal del Código Penal~~ Ley 599 de 2000, así: **ARTÍCULO 104. CIRCUNSTANCIAS DE AGRAVACIÓN.** **(...)** 5. valiéndose de ~~Instrumentalizando a~~ la víctima como medio para causar sufrimiento o daño a la integridad física, psicológica, económica o patrimonial ~~del~~ de su padre o madre, o para menoscabar gravemente el vínculo familiar, afectivo o de dependencia.	Se hacen ajustes de redacción para precisar que la victima es utilizada como medio para casuar el sufrimiento o daño o para afectar gravemente el vínculo familiar.
Artículo 8°. Adiciónese el artículo 230 B al Título VI Delitos contra la familia del Código Penal Ley 599 de 2000, así: **230B. VIOLENCIA VICARIA O POR SUSTITUCIÓN.** El que usare como instrumento a los hijos menores o mayores de edad con discapacidad de la persona con la que tenga o haya tenido vínculo de matrimonio, unión marital de hecho o relación de pareja para causar daño a la integridad física, psicológica, económica o patrimonial del	**Artículo 8°.** Adiciónese el artículo 230 B a la ~~al Título VI Delitos contra la familia del Código Penal~~ Ley 599 de 2000, así: **230B. VIOLENCIA VICARIA O POR SUSTITUCIÓN.** El que utilice ~~usare como instrumento~~ a los hijos menores o mayores de edad ~~con~~ en situación de discapacidad de la persona ~~con la~~ que tenga o haya tenido vínculo de matrimonio, unión marital de hecho o relación de pareja como instrumento para	Se hacen ajustes de redacción para mayor precisión.

padre o madre; o menoscabar el vínculo familiar afectivo incurrirá, por ese solo hecho, en prisión de uno (1) a seis (6) años y en multa de uno (1) a dieciséis (16) salarios mínimos legales mensuales vigentes.	causar daño a la integridad física, psicológica, económica o patrimonial del padre o madre; o para afectar gravemente ~~menoscabar~~ el vínculo familiar o parental afectivo entre este y sus hijos incurrirá, ~~por ese solo hecho,~~ en prisión de uno (1) a seis (6) años y ~~en~~ multa de uno (1) a dieciséis (16) salarios mínimos legales mensuales vigentes.	
DISPOSICIONES FINALES **Artículo 9º. Información, monitoreo y seguimiento.** Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses en el término de seis meses contado a partir de la expedición de la presente ley, adicionará al Sistema Integrado de Información sobre Violencias de Género (SIVIGE) información estadística sobre violencia vicaria. El análisis y compilación estadística servirá de insumo para la formulación, la implementación y la evaluación de planes, programas, políticas públicas, acciones, estrategias orientadas a la prevención, atención y respuesta	~~**DISPOSICIONES FINALES**~~ **Artículo 9º. Información, monitoreo y seguimiento.** El Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer o quien haga sus veces, y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses dentro de los ~~en el término~~ de seis (6) meses siguientes ~~contado a partir de~~ a la entrada en vigencia ~~expedición~~ de la presente ley, adicionará al Sistema Integrado ~~de Información~~ sobre Violencias de Género (SIVIGE) la información estadística ~~sobre~~ relacionada con los hechos asociados a la violencia vicaria. El análisis y compilación estadística servirá de insumo para la formulación, la implementación, seguimiento y ~~la~~ evaluación de planes, programas, políticas públicas, estrategias	Se realizan ajustes de redacción para mayor claridad. Y Se precisa la protección de datos personales de las víctimas.

institucional en favor de las víctimas de violencia vicaria.	y acciones, ~~orientadas~~ dirigidas a la prevención, atención, protección y respuesta institucional en favor de las víctimas de violencia vicaria. Las entidades responsables de la generación, reporte, integración y análisis de la información garantizarán en el marco de sus competencias, la protección de los datos personales, la reserva de la información y los demás derechos de las víctimas, de conformidad con las normas que la regulan en especial la protección de datos personales.	
Artículo 10°. Reglamentación. En un plazo no mayor a doce (12) meses de expedida la presente ley, las entidades gubernamentales, en el orden nacional, departamental, distrital y municipal, establecerán los lineamientos para la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas, con el fin de prevenir y afrontar la violencia vicaria, incluidos planes, programas y proyectos para disminuir la afectación y en consecuencia generar y reforzar proyectos de vida a las víctimas.	**Artículo 10°. Reglamentación.** Dentro de los ~~En un plazo no mayor~~ a doce (12) meses siguientes a partir de a~~l~~a entrada en vigencia ~~de expedida~~ de la presente Ley, las entidades gubernamentales, del ~~en el~~ orden nacional, departamental, distrital y municipal, en el ámbito de sus competencias establecerán los lineamientos para la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas, ~~con el fin de prevenir y afrontar~~ orientadas a la prevención y atención de la violencia vicaria. Los lineamientos incluirán ~~para la formulación implementación y evaluación de políticas públicas, con el fin de prevenir y afrontar la violencia vicaria, incluidos~~	Se hacen ajustes de redacción para mayor precisión y se definieron las acciones que deben tener las políticas publicas frente a la violencia vicaria especialmente en materia de prevención, atención integral mitigaciones y afectaciones.
	planes, programas y proyectos dirigidos a prevenir y mitigar ~~para disminuir~~ las afectaciones ocasionadas a las víctimas, brindarles atención fortalecimiento integral y contribuir a la reconstrucción y consolidación de sus ~~y en consecuencia generar y reforzar~~ proyectos de vida. ~~a las víctimas.~~	
Artículo 11°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	**Artículo 11°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Igual

7. IMPACTO FISCAL

En relación con lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, relativo al análisis del impacto fiscal de las normas, es preciso señalar que la Honorable Corte Constitucional se ha pronunciado sobre el alcance e interpretación, en particular mediante la Sentencia C-502 de 2007, donde preciso:

> *"la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.*
>
> *Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.*
>
> *Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.*
>
> *Por otra parte, es preciso reiterar que, si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente."*

8. CONFLICTO DE INTERESES

Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, en la que se establece que el autor del proyecto y el ponente presentarán la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto.

De igual forma, el Consejo de Estado ha precisado que no todo interés es suficiente para configurar un conflicto de interés. Así lo señaló en la Sentencia del 16 de julio de 2019, radicación 11001-03-15-000-2019-02830-00 (PI), con ponencia del consejero Carlos Enrique Moreno Rubio, en la que sostuvo:

> *"No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna".*

Por lo anteriormente expuesto me permito señalar que, frente al presente proyecto de Ley, se considera que no genera conflicto de interés, dado que no configura situaciones que signifiquen un beneficio particular y directo a favor de los Congresistas. Por esta razón, no sé evidencian razones por las cuales un Congresista deba declararse impedido para la discusión y votación del presente Proyecto de Ley. Finalmente, se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales.

9. PROPOSICIÓN

Por lo anteriormente expuesto rindo ponencia positiva y, en consecuencia, solicito a los Honorables Senadores de la Comisión primera, dar primer debate al Proyecto de Ley 164 de 2026 Senado, "Por medio de la cual se establecen medidas para prevenir, atender y sancionar las formas de violencia indirecta ejercidas a través de sus vínculos familiares y afectivos, y se dictan otras disposiciones" conforme al pliego de modificaciones y el texto propuesto para primer debate.

Santiago Barreto Triana
Senador de la República
Ponente

REFERENCIAS

- VACARO Sonia (2021) *Estudio sobre el análisis de datos de casos de violencia vicaria extrema violencia vicaria: un golpe irreversible contra las madres.*
- SEPÚLVEDA García de la Torre (2006) *La Violencia de Género como causa de Maltrato Infantil.* Cuad Med Forense; 12(43-44):149-164 ver en: https://scielo.isciii.es/pdf/cmf/n43-44/11.pdf.
- TIBANÁ-RÍOS, D.C., Arciniegas-Ramírez, D.A., y Delgado-Hernández, I.J. (2020). *Tipos y manifestaciones de la violencia de género: una visibilizaría a partir de relatos de mujeres víctimas en Soacha, Colombia*. Prospectiva. Revista de Trabajo Social e intervención social, (30), 117-144. doi: 10.25100/prts. v0i30.8803.

Texto propuesto para primer debate al "Proyecto de Ley No. 164 de 2026 Senado, Por medio de la cual se establecen medidas para prevenir, atender y sancionar la violencia vicaria como una forma de violencia indirecta ejercida mediante la instrumentalización de los a vínculos familiares y afectivos de la víctima, y se dictan otras disposiciones, Ley Gabriel Esteban González"

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto garantizar a las mujeres y así como a sus familias el derecho a una vida libre de violencia mediante el reconocimiento de la prevención, atención, protección y sanción de la violencia vicaria entendida como una manifestación de violencia contra la mujer, que con el propósito de causarle daño instrumentaliza a sus hijos e hijas o a otros integrantes de su familia para afectarla de manera psicológica o emocional, así como a su integridad y a los vínculos familiares.

Artículo 2°. Enfoques. La presente ley se aplicará e interpretará de manera transversal bajo los enfoques de género, derechos humanos, interseccional y diferencial y de curso de vida, de conformidad con el marco jurídico vigente y los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia y demás instrumentos internacionales que sean aplicables.

Artículo 3°. Violencia Vicaria. Se entiende por violencia vicaria aquella forma de violencia indirecta contra la mujer, mediante la instrumentalización de terceras personas, especialmente de sus hijas, hijos, familiares, o personas dependientes con quienes la victima tenga vínculos afectivos con el propósito de causarle sufrimiento o afectación emocional, ejercer control intimidatorio o dominio sobre ella, o generar menoscabo en su integridad, sus relaciones familiares o afectivas.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 1257 de 2008 el cual quedará así:

Artículo 2°. Definición de violencia contra la mujer. Por violencia contra la mujer se entiende cualquier acción u omisión, que, por la condición de ser mujer, le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico, patrimonial o vicario, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, bien sea que se presente en el ámbito público o en el privado.

También constituye violencia contra la mujer todas conductas que, mediante acción u omisión, se ejerza~~n~~ sobre sus hijos, hijas o sobre personas pertenecientes a su ~~del~~ grupo familiar o afectivo cuando tenga por objeto o como resultado causarle, de manera directa o indirectamente daño o sufrimiento psicológico, físico, económico o patrimonial o ejercer sobre ella control, intimidación, sometimiento o afectación emocional.

Para efectos de la presente ley, se entiende por violencia económica, de conformidad con lo estipulado en los Planes de Acción de las Conferencias de Viena, El Cairo y Beijing, ~~cualquier~~ toda acción u omisión directa o indirecta dirigida a ejercer abuso económico, el control abusivo de las finanzas, recompensas o castigos monetarios sobre los recursos, ingresos, bienes, obligaciones económicas o patrimonio de las mujeres con el propósito de generar dependencia económica, impedir o restringir su autonomía y limitar su capacidad de decisión. Esta forma de violencia podrá presentarse en el marco de las relaciones de pareja, familiares, laborales, sociales o económicas.

Artículo 5°. Medidas de protección en casos de violencia vicaria. En los casos en que se reciba una denuncia por violencia vicaria, la autoridad competente deberá establecer medidas de protección previstas en el artículo 5 de Ley 294 de 1996 o en la disposición que haga sus veces.

Lo anterior se aplicará, sin perjuicio de las medidas de atención a que haya lugar cuando los hechos constituyan el delito de violencia vicaria por razones de género en el contexto familiar, de conformidad con la normativa penal y las demás disposiciones aplicables.

En todo caso, las autoridades deberán garantizar los derechos consagrados en los artículos 7 y 8 de la Ley 1257 de 2008 y las disposiciones específicas que regulen la materia.

Artículo 6°. Protección al menor por violencia vicaria. En los procedimientos de adopción de medidas de protección por hechos constitutivos de violencia contra la mujer o violencia intrafamiliar cuando existan pruebas o indicios que permitan advertir la posible afectación de los hijos menores de edad, como resultado de estos hechos, la autoridad competente deberá establecer de manera provisional medidas necesarias respecto del régimen de visitas, la guarda y custodia del menor, con el fin de prevenir su exposición o continuidad en situaciones de violencia.

Lo anterior se adoptará, sin perjuicio de la competencia en materia civil de otras autoridades judiciales o administrativas, según corresponda, quienes podrán ratificar, modificar o dejar sin efecto las medidas provisionales adoptadas, de conformidad con sus competencias.

La omisión injustificada del deber de evaluar la procedencia de las medidas provisionales previstas en esta Ley por parte del funcionario público, dará lugar a las consecuencias disciplinarias a que haya lugar, de conformidad con la normativa vigente.

Artículo 7°. Adiciónese un numeral al inciso segundo del artículo 104 de la Ley 599 de 2000, así:

ARTÍCULO 104. CIRCUNSTANCIAS DE AGRAVACIÓN.

(...)

5. valiéndose de la víctima como medio para causar sufrimiento o daño a la integridad física, psicológica, económica o patrimonial a su padre o madre, o para menoscabar gravemente el vínculo familiar afectivo o de dependencia.

Artículo 8°. Adiciónese el artículo 230 B a la Ley 599 de 2000, así:

230B. VIOLENCIA VICARIA O POR SUSTITUCIÓN. El que utilice a los hijos menores o mayores de edad en situación de discapacidad de la persona que tenga o haya tenido vínculo de matrimonio, unión marital de hecho o relación de pareja como instrumento para causar daño a la integridad física, psicológica, económica o patrimonial del padre o madre; o para afectar gravemente el vínculo familiar o parental afectivo entre este y sus hijos incurrirá, en prisión de uno (1) a seis (6) años y multa de uno (1) a dieciséis (16) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 9º. Información, monitoreo y seguimiento. El Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer o quien haga sus veces, y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, adicionará al Sistema Integrado sobre Violencias de Género (SIVIGE) la información y estadística relacionada con los hechos asociados a la violencia vicaria.

El análisis y compilación estadística servirá de insumo para la formulación, la implementación, seguimiento y evaluación de planes, programas, políticas públicas, estrategias y acciones, dirigidas a la prevención, atención, protección y respuesta institucional en favor de las víctimas de violencia vicaria.

Las entidades responsables de la generación, reporte, integración, procesamiento y análisis de la información garantizarán en el marco de sus competencias, la protección de los datos personales, la reserva de la información y los demás derechos de las víctimas, de conformidad con las normas que la regulan en especial la protección de datos personales.

Artículo 10°. Reglamentación. Dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, las entidades gubernamentales, del orden nacional, departamental, distrital y municipal, en el ámbito de sus competencias, establecerán los lineamientos para la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas, orientadas a la prevención y atención de la violencia vicaria.

Los lineamientos incluirán planes, programas y proyectos dirigidos a prevenir y mitigar las afectaciones ocasionadas a las víctimas, brindarles atención y fortalecimiento integral y contribuir a la reconstrucción y consolidación de sus proyectos de vida.

Artículo 11°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



Santiago Barreto Triana
Senador de la República
Ponente

CONTENIDO

Gaceta número 1551 - jueves, 15 de octubre de 2026

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS **Págs.**

Informe de ponencia positiva para primer debate y texto propuesto del Proyecto de Acto Legislativo número 18 de 2026 Senado, por medio del cual se modifica el artículo transitorio 15 del Acto Legislativo número 01 de 2017, se establece un régimen de cierre y transición jurisdiccional y se dictan otras disposiciones. 1

Informe de Ponencia positiva para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 164 de 2026 Senado, por medio de la cual se establecen medidas para prevenir, atender y sancionar las formas de violencia indirecta ejercidas a través de sus vínculos familiares y afectivos, y se dictan otras disposiciones. 9