



## GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 582

Bogotá, D. C., jueves, 28 de mayo de 2026

EDICIÓN DE 26 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER  
DEBATE AL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 277 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se deroga la Ley 2272 de 2022  
(Ley de Paz Total)

Bogotá, D. C., mayo 2026

Señor

Presidente

GABRIEL BECERRA

Comisión Primera Constitucional

Ciudad

Asunto: Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 277 de 2025 Cámara, por medio del cual se deroga la Ley 2272 de 2022 (LEY DE PAZ TOTAL).

Respetado Presidente, reciba un cordial saludo, atendiendo a lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y con base en la honrosa designación como ponente en calidad de Presidente de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara, nos hiciera mediante Acta número 30 notificada el 16 de abril de 2026. Por medio de la cual presente escrito me permito rendir Informe de Ponencia para primer debate Proyecto de Ley 277 de 2025 Cámara, "por medio del cual se deroga la Ley 2272 de 2022 (LEY DE PAZ TOTAL).

Atentamente,

Miguel Polo Polo  
MIGUEL ABRAHAM POLO POLO  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

Delcy Esperanza Isaza Buena Ventura  
DELICY ESPERANZA ISAZA BUENAVENTURA,  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

DUALIER SÁNCHEZ ARANGO  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

JAMES HERMENEGILDO MOSQUERA TORRES,  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

JORGE ELIECER TAMAYO MARULANDA,  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

KARYME ADRANA COTES MARTÍNEZ,  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

LUZ AYDA PASTRANA LOAIZA,  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

MARELEN CASTILLO TORRES,  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER  
DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO  
277 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se deroga la Ley 2272 de 2022  
(Ley de Paz Total)

## 1. OBJETO

El presente proyecto de ley tiene por objeto derogar la denominada **Ley 2272 del 2022, conocida como Ley de Paz Total**, en razón al balance negativo de sus resultados en materia de seguridad ciudadana, orden público y protección de los derechos humanos. A pesar de los objetivos declarados, la implementación de dicha ley ha coincidido con un aumento de homicidios, desplazamientos forzados, reclutamiento de menores y una mayor presencia territorial de grupos armados ilegales, lo cual evidencia que no cumplió con la finalidad de garantizar condiciones efectivas de paz.

## 2. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

La presente iniciativa de ley ordinaria, su sentir, ha sido radicada en la legislatura anterior 2024- 2025, por el honorable Representante Óscar Leonardo Villamizar Meneses presentada el 19 de febrero de 2025, la cual debido a su unidad de materia fue remitido a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes el 10 de marzo de 2025 y allí fui

designado mediante acta 023 de la Mesa Directiva como ponente único para rendir ponencia de primer debate al presente proyecto de ley, sin embargo la misma fe archivada de conformidad con el artículo 162 C.P. en concordancia con el artículo 190 Ley 5ª de 1992, Junio 24 de 2025, es decir, por no completar su trámite de primer debate en una legislatura.

En la presente legislatura, el presente es radicado por la honorable Representante *Luvi Katherine Miranda Peña, Betsy Judith Pérez Arango, Carlos Edward Osorio Aguiar, Christian Munir Garcés Aljure, Elkin Rodolfo Ospina Ospina, Hernán Darío Cadavid Márquez, Hernando González, John Édgar Pérez Rojas, Jorge Méndez Hernández, José Jaime Uscátegui Pastrana, Juan Fernando Espinal Ramírez, Julia Miranda Londoño, Luis Carlos Ochoa Tobón, Luis Miguel López Aristizábal, Luz Ayda Pastrana Loaiza, Marelen Castillo Torres, Mauricio Parodi Díaz, Holmes de Jesús Echeverría de la Rosa, Yenica Sugein Acosta Infante, Yulieth Andrea Sánchez Carreño* y mi persona Miguel Abraham Polo Polo, 27 de agosto de 2025.

En el mismo sentido la presente fue remitida a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes el 18 de marzo de 2026, y la cual mediante Acta número 30 del 16 de abril de 2026, me designa como ponente coordinador en compañía del honorable Representante *Alirio Uribe Muñoz*, así mismo designo como ponentes a los Representantes: *Delcy Esperanza Isaza Buenaventura, Duvalier Sánchez Arango, James Hermenegildo Mosquera Torres, Jorge Eliecer Tamayo Marulanda, Karyme Adrana Cotes Martínez, Luis Alberto Albán Urbano Luz Ayda Pastrana Loaiza, Marelen Castillo Torres.*

### 3. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley pretende poner a consideración ante la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes del Congreso de la República la derogación de la Ley 2272 de 2022, LEY PAZ TOTAL.

La cual, contempla dos (2) artículos incluido su vigencia, detallados de la siguiente manera:

**Artículo 1º. Derogatoria.** Derogase en su integridad la Ley 2272 del 2022, por medio de la cual se modifica, adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de paz de Estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones.

**Artículo 2º. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

### 4. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE PRESENTE INICIATIVA

Los fundamentos jurídicos que se expondrán a continuación tienen como finalidad evidenciar la vulneración de los derechos fundamentales, que desde la promulgación de la Ley 2272 de 2022

se vienen violando a todos los colombianos. Lo anterior, teniendo en cuenta que los resultados de la llamada Paz Total, han sido nulos, y por el contrario estos grupos armados han venido fortaleciéndose a lo largo y ancho del territorio colombiano.

Conforme a lo expuesto en el articulado de la presente iniciativa, se plasma el siguiente estudio jurídico sobre las vulneraciones al Ordenamiento Jurídico en las que incurre la Ley 2272 de 2022, conocida como la Paz Total y que justifican la presente Ponencia Positiva:

## TRANSGRESIONES AL MARCO NORMATIVO POR PARTE DE LA LEY 2272 DE 2022

### I. CONSTITUCIONALES

#### Artículo 1º de la Constitución Política

**“ARTICULO 1º—***Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.*

La Ley 2272 de 2022 otorga un marco de funciones y beneficios para los grupos delincuenciales y para el gobierno en el marco de una negociación, que resultan supremamente abstractos, sin tener un marco jurídico de competencias claro y debidamente delimitado. Esto no solo rompe con la armonía establecida en la Carta Magna esclareciendo la diferenciación entre el sistema de gobierno y de territorio elegido por el constituyente, esclareciendo como ramas del poder público al ejecutivo, judicial y legislativo, sino que rompe con el principio de la democracia participativa y pluralista al otorgar facultades extraordinarias al Presidente, rompiendo así con dicha armonía.

Sumado a la premisa anterior, debe serse vehemente en que la vulneración no es exclusivamente teórica, ya que en la práctica dicha super competencia otorgada al Presidente no ha mostrado tener resultados y eficacia en la realidad, sino que ha acentuado los problemas que pretendía resolver.

#### Artículo 2º de la Constitución Política:

**“ARTICULO 2º—***Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.*

Colindante con el apartado anterior, dado que la practicidad de la ley ha sido ineficaz y ha otorgado facultades extraordinarias al ejecutivo, el Estado se ve mermado para garantizar los fines esenciales del Estado, tales como promover los derechos de la Constitución y mantener la integridad y orden justo nacional. La Ley Paz Total, desestimó a las autoridades de la República para proteger los derechos de los particulares, ya que rompió con la estabilidad institucional al disminuir la aparición de las entidades territoriales independientes, que tienen autoridad propia y no han podido realizar acciones necesarias contra los grupos armados, pues se deben regir a las ordenes dirigidas desde el Gobierno nacional en el marco de las negociaciones con estos grupos.

**Artículo 13 de la Constitución Política, Derecho a la igualdad:**

*“ARTICULO 13—Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.*

Al haber otorgado beneficios particulares a los miembros de los grupos armados organizados, se les ha dado un trato diferencial ante la ley, rompiendo así con el principio constitucional de la igualdad respecto de este matiz. Lo anterior resulta agravado toda vez que se presenta el contexto de individuos cuyo actuar se ha materializado en graves faltas contra nuestro Estado Social de Derecho y la Nación, situación fáctica que la redacción, exposición de motivos, justificación y articulado de la Ley 2272 del 2022, no ha podido avalar el otorgamiento de estos privilegios legales. Además, se rompe con el reconocimiento de las víctimas como personas de especial protección constitucional, toda vez que el esfuerzo de este gobierno mediante la promulgación de esta ley no ha tenido como objetivo dicho foco población, sino sus victimarios, que, en vez de acogerse a la posibilidad de negociación, han aprovechado el contexto legal aprobado para hacer aún más visible y comprobable su actuar criminal.

**Artículo 29 de la Constitución Política:**

*“ARTICULO 29—El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará*

*de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso”.*

La Ley 2272 de 2022, dentro de las ya nombradas facultades extraordinarias dadas al Presidente de la República, se encuentra la posibilidad de suspender órdenes de captura o de liberar personas ya capturadas. El principio del debido proceso no debe ser entendido de manera limitada, sino amplia. Esto significa que su aplicativo es potestativo y exclusivo del poder judicial. Dar estos beneficios procesales al ejecutivo, es no solo una violación directa al principio constitucional de que la justicia recae en cabeza de los jueces de la República, sino que determina una dictadura bajo el argumento de que es el Presidente quien, a partir de sus facultades, determina quien puede estar o no libre en el marco del conflicto armado. Esto rompe completamente con el equilibrio procesal.

**Artículo 116 de la Constitución Política, Rama Judicial:**

*“Artículo 116. La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran Justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar.*

*El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales.*

*Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo, no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos”.*

Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley.

En el marco del contexto en el acápite anterior, debe destacarse que también se rompe con la autonomía dada por la Constitución a los Jueces de la República para administrar el poder judicial y las decisiones que en su contexto se toman, entre ellas, los beneficios procesales planteados y otorgados a los grupos delincuenciales. Rompe a su vez con la determinación dada por el artículo 116, esto al expresamente delimitar que la función jurisdiccional dada al ejecutivo debe ser en materias precisas y determinadas, pero el articulado de la Ley 2272 de 2022 dan un marco completamente abstracto que no cumple con el mandamiento constitucional.

## II. TRATADOS INTERNACIONALES

### Preámbulo del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional suscrito por Colombia.

*“Los Estados Partes en el presente Estatuto,*

*Conscientes de que todos los pueblos están unidos por estrechos lazos y sus culturas configuran un patrimonio común y observando con preocupación que este delicado mosaico puede romperse en cualquier momento,*

*Teniendo presente que, en este siglo, millones de niños, mujeres y hombres han sido víctimas de atrocidades que desafían la imaginación y conmueven profundamente la conciencia de la humanidad,*

*Reconociendo que esos graves crímenes constituyen una amenaza para la paz, la seguridad y el bienestar de la humanidad,*

*Afirmando que los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto no deben quedar sin castigo y que, a tal fin, hay que adoptar medidas en el plano nacional e intensificar la cooperación internacional para asegurar que sean efectivamente sometidos a la acción de la justicia,*

*Decididos a poner fin a la impunidad de los autores de esos crímenes y a contribuir así a la prevención de nuevos crímenes,*

*Recordando que es deber de todo Estado ejercer su jurisdicción penal contra los responsables de crímenes internacionales,*

*Reafirmando los Propósitos y Principios de la Carta de las Naciones Unidas y, en particular, que los Estados se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas,*

*Destacando, en este contexto, que nada de lo dispuesto en el presente Estatuto deberá entenderse en el sentido de que autorice a un Estado Parte a intervenir en una situación de conflicto armado o en los asuntos internos de otro Estado,*

*Decididos, a los efectos de la consecución de esos fines y en interés de las generaciones presentes y futuras, a establecer una Corte Penal Internacional de carácter permanente, independiente y vinculada con el sistema de las Naciones Unidas que tenga competencia sobre los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto,*

*Destacando que la Corte Penal Internacional establecida en virtud del presente Estatuto será complementaria de las jurisdicciones penales nacionales,*

*Decididos a garantizar que la justicia internacional sea respetada y puesta en práctica en forma duradera”.*

La firma por parte del Estado colombiano de este Tratado Internacional deja en ver la

responsabilidad que tiene la Nación de trabajar por la no impunidad de los individuos que cometieron crímenes de guerra y de lesa humanidad, como es el caso concreto de la gran mayoría de los grupos insurgentes beneficiarios de la aprobación de la Paz Total en el territorio nacional.

Es claro que los beneficios dados, tanto procesales como delictivos, a los miembros de grupos al margen de la ley, configuran una clara conducta que va en contravía del Estatuto de Roma y, por tanto, vulnera nuestro Bloque de Constitucionalidad, destacando así que esta no es una mera lesión al Ordenamiento Jurídico.

## III. JUDICIALES

### Sentencia C-579 de 2013

*“Este derecho implica que toda víctima tenga la posibilidad de hacer valer sus derechos beneficiándose de un recurso justo y eficaz, principalmente para conseguir que su agresor sea juzgado, obteniendo su reparación. En este sentido, los Principios de Joinet señalan que “no existe reconciliación justa y durable sin que sea aportada una respuesta efectiva a los deseos de justicia”. Ahora bien, también se establece en los Principios que “(e)l derecho a la justicia confiere al Estado una serie de obligaciones: la de investigar las violaciones, perseguir a sus autores y, si su culpabilidad es establecida, de asegurar su sanción. Si la iniciativa de investigar corresponde en primer lugar al Estado, las reglas complementarias de procedimiento deben prever que todas las víctimas puedan ser parte civil y, en caso de carencia de poderes públicos, tomar ella misma la iniciativa.” De esta manera, el derecho a que se haga justicia en el caso concreto, es decir, el derecho a que no haya impunidad. Este derecho incorpora una serie de garantías para las víctimas de los delitos que se derivan de unos correlativos deberes para las autoridades, que pueden sistematizarse así: (i) el deber del Estado de investigar y sancionar adecuadamente a los autores y partícipes de los delitos; (ii) el derecho de las víctimas a un recurso judicial efectivo; (iii) el deber de respetar en todos los juicios las reglas del debido proceso”.*

Dentro de los derechos y fines del proceso penal, la jurisprudencia ha establecido que se tienen 3 derechos que deben buscarse sobre toda circunstancia en el ámbito judicial, destacando así la verdad, justicia y reparación como eje fundante y hoja de ruta que debe guiar al Estado para garantizar los derechos y efectividad del proceso para con las víctimas. Bajo esta introducción, no tiene base jurídica alguna que la Ley “Paz Total” haya permitido beneficios en cuanto a la excarcelación de algunos individuos o el otorgamiento de beneficios procesales, toda vez que esto se presenta como un claro regazo de impunidad, vulnerando así a las víctimas.

Deja en claro la Corte que ninguna política de paz puede estar por encima de los derechos

reconocidos y foco de las víctimas, por lo que establecer políticas de impunidad contra sus principales victimarios es, desde todas las perspectivas, un desconocimiento total de los fines del proceso penal y de los dictámenes dados por la jurisprudencia.

#### IV. LEGALES

##### Ley 975 de 2005:

**“Artículo 4°. Derecho a la verdad, la justicia y la reparación y debido proceso. El proceso de reconciliación nacional al que dé lugar la presente ley, deberá promover, en todo caso, el derecho de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación y respetar el derecho al debido proceso y las garantías judiciales de los procesados”.**

El derecho a la Justicia, previamente definidos por la jurisprudencia, extrapolando lo que ella supone y definiendo las aristas que este tiene, ha sido expresado en la legislación nacional. La Ley 975 de 2005, definió que el proceso de reconciliación en el marco de la expedición de esta norma debía promover en todo caso la justicia y respetar el debido proceso, por lo que su amplia interpretación deja entrever que las disposiciones aportadas y beneficiosas para grupos al margen de la ley con la Ley “Paz Total” rompen totalmente este mandato legal al determinar condiciones de impunidad sobre los victimarios. Esto se materializa en un claro desconocimiento del trato que ameritan las víctimas y que supone que debe versarse sobre la no impunidad de sus agresores.

##### Ley 1448 de 2011:

#### **“ARTÍCULO 24. DERECHO A LA JUSTICIA.**

*Es deber del Estado adelantar una investigación efectiva que conduzca al esclarecimiento de las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente ley, la identificación de los responsables, y su respectiva sanción.*

*Las víctimas tendrán acceso a las medidas de atención, asistencia y reparación contempladas en esta ley o en otros instrumentos legales sobre la materia, sin perjuicio de su ejercicio del derecho de acceso a la justicia.*

Las disposiciones consagradas en la Ley de “Paz Total” suponen una clara contravía a la obligación que impuso esta ley respecto de imponer respectivas sanciones a aquellos que cometieron conductas delictivas en el marco del Conflicto armado colombiano, por lo que se resalta que las facultades otorgadas al Presidente en cuanto a la impunidad de estos individuos claramente vulneran la búsqueda del derecho a la Justicia, negando un mandato legal y constitucional”.

#### **V. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN SOLICITANDO SU INEXEQUIBILIDAD**

La Ley 2272 de 2022, conocida como la “Ley de Paz Total”, ya ha sido objeto de múltiples cuestionamientos y demandas de

inconstitucionalidad debido a preocupaciones sobre los beneficios que se les otorgaron a bandas criminales, generando esto un impacto negativo en los derechos de las víctimas y el sentimiento de impunidad social frente a los crímenes atroces realizados por los únicos beneficiados por esta ley.

En su momento, Procuraduría General de la Nación solicitó a la Corte Constitucional declarar inexecutable la Ley 2272 de 2022, argumentando que se violó el principio de conectividad durante su trámite legislativo. Además, donde señaló que la ley **permite que disidentes de procesos de paz anteriores puedan negociar nuevamente con el gobierno y obtener beneficios sin limitaciones claras, lo cual contraviene mandatos.**

Esclareció además que otorgar al Presidente de la República, la potestad de decidir sobre la libertad de personas procesadas o condenadas, incluso en casos donde la medida de aseguramiento busca proteger a las víctimas, es una disposición que podría vulnerar los derechos de las víctimas y contravenir tratados internacionales ratificados por Colombia que garantizan su protección judicial.

#### **5. CONSIDERACIONES DEL PONENTE**

El presente proyecto de ley tiene como finalidad derogar la Ley 2272 de 2022, con el objetivo de restablecer plenamente las garantías para que las Fuerzas Militares puedan actuar con eficacia en la protección de los derechos de todos los colombianos. Esta iniciativa se sustenta en la necesidad de superar las limitaciones operativas impuestas por dicha norma, a la luz del siguiente análisis:

Como congresista desde el año 2022, advertí durante los debates sobre la denominada “paz total” que esta política no solo sería un fracaso, sino también la materialización de un compromiso inaceptable del Gobierno nacional de entregar el país a estructuras criminales. cuatro años después, la realidad confirma esa advertencia: no hay paz. Colombia atraviesa uno de los capítulos más oscuros de su historia reciente.

La Ley 2272 de 2022 constituye una afrenta institucional. En lugar de desarticular las estructuras armadas ilegales, les permitió reorganizarse, fortalecerse y expandir su control territorial. El resultado no ha sido la paz, sino una agudización de la violencia: masacres, secuestros, desplazamientos forzados, bombardeos y, de forma alarmante, un “plan pistola” que ha cobrado la vida de miembros de nuestra Fuerza Pública.

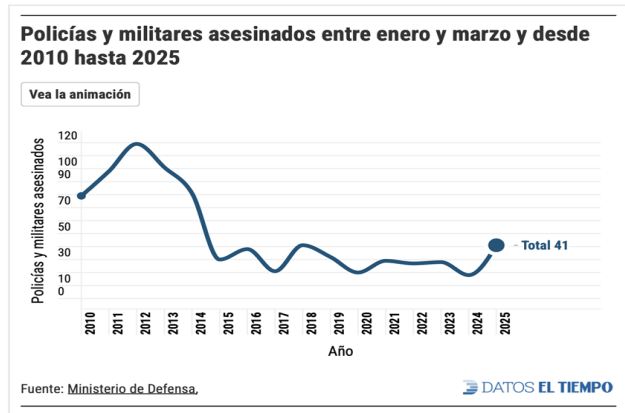
Hoy en Colombia están cazando policías como si fueran presas, mientras el Gobierno del Presidente Petro permanece inerte. Bajo el eufemismo de “paz total”, lo que se ha instaurado es una guerra total contra quienes defienden el orden constitucional. Solo en lo corrido del 2025 han sido asesinados al menos 18 policías y 4 soldados en emboscadas, atentados y homicidios selectivos en departamentos como Córdoba, Huila, Norte de Santander, Valle del Cauca, Cesar, Antioquia y Guaviare.

Lo que impera hoy es el miedo, la sangre y el luto en los batallones y estaciones de policía. Mientras tanto, el gobierno continúa priorizando “diálogos exploratorios” con grupos armados ilegales, en vez de garantizar la seguridad y la vida de nuestros uniformados y ciudadanos.

En la misma línea, han transcurrido tres años marcados por una sucesión incesante de hechos violentos en todo el territorio nacional. Hoy, el rol del Gobierno nacional parece haberse reducido a contabilizar muertos, mientras que el jefe de Estado emite directrices tan irresponsables como peligrosas: “no responder y esperar”.

El 2025, es el peor año desde hace 7 años, para los uniformados a causa del “Plan Pistola” del Clan del Golfo, con 41 uniformados en lo que va de la

anualidad, como se puede evidenciar en la siguiente grafica.



Fuentes: informe trimestral del 2025, sobre la Fuerza Pública, del *TIEMPO*<sup>1</sup>.

Haciendo un recuento cronológico de los fracasados intentos de diálogo en el marco de la mal llamada “paz total”, es evidente cómo, mientras el Gobierno nacional se dedicaba a hacer concesiones y satisfacer las exigencias de los grupos armados, estos, en acciones paralelas, continuaban agrediendo a la población civil, expandiendo su control territorial y fortaleciendo su capacidad operativa.

LÍNEA DE TIEMPO DIÁLOGOS DE PAZ TOTAL 2022- 2025.			
FECHA	ACCIONES DEL GOBIERNO	ACUERDOS	VIOLACIONES DE LOS GRUPOS ARMADOS
2022			
NOVIEMBRE	Inicio formal de los diálogos de paz e instalación de primer ciclo en Venezuela.	Respetar los roles de los países garantes  Definir protocolos y lineamientos de las mesas de diálogos  Alivios humanitarios; beneficios de prisioneros políticos.	<b>22 de noviembre:</b> enfrentamiento entre las FARC y frente carolina Ramírez deja un saldo de <b>23 personas muertas</b>  <b>Lugar: putumayo</b>
DICIEMBRE	excrcelar a miembros de la primera línea como gestores de paz.	Se nombran jóvenes como gestores de paz  Estrategia Buenaventura: “potencia de la vida”.  <b>31 de diciembre: Decretos números 2657 – 2659 -2660 sobre cese bilateral con el ELN – AUTODEFENSAS CONQUISTADORAS DE LA SIERRA NEVADA (ACSN) / PACHENCA – SEGUNDA MARQUETALIA -SM.</b>	12 de diciembre paro armado en chocó, ELN decretó un paro armado a partir del 15 de diciembre a las 6 de la tarde en los ríos San Juan, Sipí, cajón y calima, en los departamentos de chocó y valle del cauca, zonas donde la mesa de diálogos había anunciado el inicio de alivios humanitarios para la población.
2023			
ENERO	Suspensión de Decreto número 2657 de 2022.	Suspensión de cese bilateral con el ELN – el decreto duro vigente: 4 días.  8 enero- gobierno suspende capturas a miembros del <b>ESTADO MAYOR CENTRAL</b>	<b>3 de enero: ELN niega haber pactado cese al fuego.</b>  Estado mayor central denuncia que el ejército y <b>ELN violan cese al fuego en Arauca.</b> <sup>1</sup>

<sup>1</sup> <https://www.eltiempo.com/datos/primer-trimestre-del-2025-el-mas-mortal-para-la-fuerza-publica-en-los-ultimos-siete-anos-3450724>

<b>LÍNEA DE TIEMPO DIÁLOGOS DE PAZ TOTAL 2022- 2025.</b>			
<b>FECHA</b>	<b>ACCIONES DEL GOBIERNO</b>	<b>ACUERDOS</b>	<b>VIOLACIONES DE LOS GRUPOS ARMADOS</b>
<b>FEBRERO</b>	Cese al fuego prorrogado.		hechos de violencia en Quibdó, donde las bandas criminales ofrecen 1 millón de pesos a los jóvenes para engrosar sus filas. <b>CLAN DEL GOLFO</b> autor de amenazas a excomisionado Leyder Palacios.
<b>MARZO</b>	El Gobierno nacional llama a negociadores a consulta.	El Gobierno nacional consulta a grupos armados por ataques violentos.	<b>CLAN DEL GOLFO – AUTODEFENSAS GAITANISTAS DE COLOMBIA</b> detrás de paro minero en Antioquia y Constreñimiento a comerciantes. Desplazamiento de 200 excombatientes por presión el <b>Estado Mayor Central en el META</b> Atentados del <b>ELN: 28 de marzo de 2023 – El Carmen, Norte de Santander</b> : Nueve militares murieron en un ataque atribuido al ELN. <b>Masacre de barranquilla (19 de marzo de 2023)</b> : durante una fiesta en el barrio Villanueva, hombres armados asesinaron a cinco personas y dejaron catorce heridos (ajustes de cuentas de Bandas Criminales)
<b>ABRIL</b>	Gobierno propone un pre ciclo.	Se indaga sobre la voluntad de cese al fuego del ELN. Gobierno nacional, <b>anuncia alianza militar con Venezuela para contrarrestar al ELN.</b>	Bandas criminales, amenazan a la población a pagar vacunas – aumenta la extorsión, Según <b>Ministerio de Defensa, en el mes de abril hubo, 788 hechos de extorsión y 11.078 hechos en todo el año.</b>  <b>LA SEGUNDA MARQUETALIA</b> anuncia <b>refundación frente 53</b> y anuncia operaciones en Sumapaz, Cundinamarca, Meta y alto del Vichada.
<b>MAYO</b>	3 ciclo de negociación.	Se aplaza inicio de mesa de negociación. Gobierno nacional hace operación Darién, para la captura de alias <b>“chiquito malo”</b> .	<b>Fundación del bloque occidental Jacobo arenas.</b> <b>Clan del Golfo</b> amenaza a magistrados de la JEP. <b>AUTODEFENSAS CONQUISTADORAS DE LA SIERRA NEVADA (ACSN)</b> – denuncia acciones de la policía en contra de la población civil. Reclutamiento de menores e instalación de minas antipersonas por las <b>AUTODEFENSAS GAITANISTAS DE COLOMBIA (AGC)</b> . <b>Buenaventura</b> , en medio de enfrentamiento de bandas y aumento en asesinatos. <b>EL ESTADO MAYOR CENTRAL</b> considera invalido protocolos de cese al fuego. <b>Masacre de Riohacha (21 de mayo de 2023)</b> : cinco personas fueron encontradas desmembradas en la zona rural de Riohacha, La Guajira.

<b>LÍNEA DE TIEMPO DIÁLOGOS DE PAZ TOTAL 2022- 2025.</b>			
<b>FECHA</b>	<b>ACCIONES DEL GOBIERNO</b>	<b>ACUERDOS</b>	<b>VIOLACIONES DE LOS GRUPOS ARMADOS</b>
<b>JUNIO</b>	Mesas de diálogo.	Se estudia la extensión del cese bilateral con <b>AUTODEFENSAS CONQUISTADORAS DE LA SIERRA NEVADA ACSN.</b>  Fiscalía levanta captura de <b>19 miembros de FARC</b>  Presidencia habla de financiamiento del <b>ELN a cambio de terminar acciones violentas.</b>  Gobierno hace operativo: alias camilo, por parte de la policía. <b>congelo el inicio de la mesa.</b>  <b>30 de junio - fin del cese multilateral declarado por el gobierno en los Decretos números 2659 – 2660 de 2022.</b>	<b>EL ESTADO MAYOR CENTRAL</b> manifiesta ruptura del cese al fuego y su voluntad de sentar de nuevo con el gobierno.  En el mes se registran múltiples enfrentamientos, homicidios, una masacre y un desplazamiento forzado masivo, en todo el territorio nacional.  En junio de 2023, el departamento del Chocó, especialmente el municipio de Novita, fue escenario de un paro armado impuesto por el Ejército de Liberación Nacional (ELN).
<b>JULIO</b>	Mesa en buenaventura.	Decreto número 1117 de 2023, cese de operaciones ofensivas.	Se evidencia patrulla de hombres armados en las calles de buenaventura.  <b>Julio 2023:</b> Un paro armado impuesto por el ELN confinó a más de 25,000 personas en los municipios mencionados, restringiendo su movilidad y acceso a servicios básicos en el Chocó.
<b>AGOSTO</b>	Mesa de diálogo.	Inicia plan pistola.  Gobierno explora la posibilidad de que los voceros realicen pedagogía por fuera de las cárceles.	Se desata ola de asesinatos contra miembros de Policía en Neiva.  Seis violaciones del cese al fuego por parte del ELN, en Arauca, cauca y Nariño.  Presunto plan de atentando contra fiscal general, Francisco Barbosa por parte del ELN.  <b>AUTODEFENSAS GAITANISTAS DE COLOMBIA(AGC)</b> anuncia enfrentamientos contra el Tren de Aragua en Bogotá.
<b>SEPTIEMBRE</b>		Tregua de bandas en <b>Buenaventura.</b>	disputa de territorio de las <b>AUTODEFENSAS GAITANISTAS DE COLOMBIA (AGC)</b> , en Aracataca Magdalena.
<b>OCTUBRE</b>		<b>Gobierno anuncia cese de hostilidades contra el ESTADO MAYOR CENTRAL.</b>	<b>AUTODEFENSAS GAITANISTAS DE COLOMBIA (AGC)</b> presiona salida de la Fuerza Pública por presuntos hechos de violencia en Tierralta.  Comando de frontera decreta paro armado, en putumayo y chaqueta.  las <b>AUTODEFENSAS GAITANISTAS DE COLOMBIA (AGC)</b> , continúan enfrentándose afectando la sociedad civil en el sur de bolívar.
<b>NOVIEMBRE</b>		El gobierno se comprometido a desmilitarizar zonas.	<b>ESTADO MAYOR CENTRAL</b> suspende la mesa de diálogo.  <b>ELN secuestra</b> a Luis Manuel Díaz ENTRE LA GUAJIRA Y EL CESAR.

<b>LÍNEA DE TIEMPO DIÁLOGOS DE PAZ TOTAL 2022- 2025.</b>			
<b>FECHA</b>	<b>ACCIONES DEL GOBIERNO</b>	<b>ACUERDOS</b>	<b>VIOLACIONES DE LOS GRUPOS ARMADOS</b>
<b>DICIEMBRE</b>	Reanudan diálogo.	Se condiciona el fin del secuestro con la financiación de grupos por parte de la financiación.	<b>Masacre de Santander de Quilichao (22 de diciembre de 2023):</b> cinco personas, incluyendo un profesor, su esposa y su hija de 15 años, fueron asesinadas en el resguardo de canoas, cauca.
<b>2024</b>			
<b>ENERO</b>	Mesas de diálogo.	Se prorroga cese al fuego.	
<b>FEBRERO</b>			Hechos violentos cometidos por el <b>ELN</b> y el <b>ESTADO MAYOR CENTRAL</b> en Chocó, Cauca, Valle del Cauca y Nariño.
<b>MARZO</b>			<b>Masacre en Quibdó</b> cuatro personas fueron asesinadas y otras tres más resultaron heridas.
<b>ABRIL</b>	<b>Fiscalía levanta órdenes de captura a líderes de la SEGUNDA MARQUETALIA</b>	<b>La mesa avanza con nuevos compromisos.</b> <b>El congresista David Racero</b> comienza a liderar el proceso. se acuerda con las bandas la construcción de una nueva cárcel y la creación de un programa de ollas comunitarias.	<b>El ESTADO MAYOR CENTRAL</b> se reorganiza para <b>crear el bloque central Isaías pardo</b> , que operará en Tolima, Valle del Cauca, Huila y Quindío.  Desde la fractura del <b>ESTADO MAYOR CENTRAL</b> , se intensifica la situación humanitaria en el cauca por cuenta de los choques entre la <b>Fuerza Pública</b> .
<b>MAYO</b>		<b>Gobierno anuncia que no se pactará un nuevo cese al fuego con el ESTADO MAYOR CENTRAL.</b>	El <b>ELN</b> reanuda secuestro y acusa al gobierno de poca voluntad de negociar.  En razón a que el gobierno no ha cumplido con la creación del fondo multidonante establecido en el Acuerdo número 26.  <b>ESTADO MAYOR CENTRAL (EMC)</b> realiza ataque bomba contra la población civil en Jamundí, Valle, resultando cinco personas heridas.
<b>JUNIO</b>			Paro cívico en la sierra nevada las comunidades bloquearon la troncal del caribe para llamar la atención del Gobierno nacional por la situación de disputa entre las <b>ASCN Y EL CLAN DEL GOLFO</b> .
<b>JULIO</b>	<b>Fin cese al fuego.</b>	El Gobierno nacional a través del Ministro de Defensa Iván Velásquez declara la terminación del cese al fuego con los bloques y frentes que integraban el antes denominado <b>ESTADO MAYOR CENTRAL</b> , excepto con los bloques magdalena medio.	En la tarde del martes 23 de julio, siete miembros del <b>ESTADO MAYOR CENTRAL (EMC)</b> de las disidencias del frac, fueron detenidos en Antioquia mientras se desplazaban en vehículos de la unidad nacional de protección (UNP).  Situación de orden público en el corregimiento de robles, zona rural de Jamundí, valle del cauca.  <b>Cauca:</b> fuerte presencia de grupos armados al margen de la ley en el corregimiento del Sinaí y sus veredas alledañas como Desiderio zapata, la cumbre, cristales, la libertad, la mina, encanto, cabuyo y la playa, del municipio de Argelia, donde hay manifestaciones de los miembros de estos grupos. lo que generó la alerta en la población por la necesidad de abandonar sus hogares debido a que se avecinaban fuertes combates.  <b>Arauca:</b> en el departamento se presentaron 2 eventos:

LÍNEA DE TIEMPO DIÁLOGOS DE PAZ TOTAL 2022- 2025.			
FECHA	ACCIONES DEL GOBIERNO	ACUERDOS	VIOLACIONES DE LOS GRUPOS ARMADOS
			<p><b>Puerto rondón:</b> 70 personas aproximadamente desplazadas de la vereda al progreso y Normandía a la iglesia shalom de la vereda Normandía, zona rural del municipio de Puerto Rondón.</p> <p><b>Puerto Rondón:</b> 64 personas se vieron obligadas a desplazarse de la vereda el progreso, Normandía y la esmeralda, albergadas en el internado de una institución educativa.</p> <p><b>Risaralda:</b> la quema de una volqueta por parte de actores armados ilegales, que transportaba materiales de construcción, generó temor en los territorios de las comunidades indígenas de los resguardos unificados del rio san juan y gitó dokabu, en la vereda de agüita corregimiento de santa Cecilia, municipio de pueblo rico.</p> <p>Buenaventura: confrontación armada entre grupos irregulares, entre ellos los shotas, la cual tuvo una intensidad de un poco más de una hora, en el corregimiento tres del distrito de buenaventura conocido como la zona de playas, especialmente en la comunidad de Juanchaco.</p> <p>Riesgo de desplazamiento masivo del resguardo indígena de Joaquinico en razón de las confrontaciones entre los actores armados ilegales en su territorio.</p>
AGOSTO		El gobierno de Colombia dispuso este martes enviar más tropas al departamento de Arauca, fronterizo con Venezuela, para evitar que los grupos armados sigan atentando contra los oleoductos en esta parte del país.	los grupos armados sigan atentando contra los oleoductos, en el departamento de Arauca – ELN.
SEPTIEMBRE			<b>MASACRE DE LÓPEZ DE MICAY</b> (8 de septiembre de 2024): doce personas fueron asesinadas en la vereda la sagrada familia, cauca.
OCTUBRE			Chocó, ante la escalada de <b>violencia desatada por parte de grupos criminales</b> conocidos como Los Loko Yam, Los Mexicanos y el Ejército Gaitanista de Colombia (EGC).
NOVIEMBRE			paro armado que instauró esa guerrilla desde hace siete días sobre los ríos San Juan, Sipí y Cajón, que tenía incomunicadas a 85 comunidades afros e indígenas (unas 45.000 personas).
<b>2025</b>			
ENERO		<b>CONMOCIÓN INTERIOR POR EL CATATUMBO.</b>	Una crisis humanitaria, la peor desde 1997, en enero de 2025, en la región del Catatumbo, norte de Santander, una toma de territorio y enfrentamiento por parte de grupos armados como ELN y FARC que dejaron como resultado: <ul style="list-style-type: none"> <li>• más de 71 muertes confirmadas.</li> <li>• más de 56,000 personas desplazadas.</li> <li>• aproximadamente 47,000 niños sin acceso a la educación debido a la crisis.</li> </ul>

<b>LÍNEA DE TIEMPO DIÁLOGOS DE PAZ TOTAL 2022- 2025.</b>			
<b>FECHA</b>	<b>ACCIONES DEL GOBIERNO</b>	<b>ACUERDOS</b>	<b>VIOLACIONES DE LOS GRUPOS ARMADOS</b>
<b>FEBRERO</b>			<p>Una crisis humanitaria, la peor desde 1997, en enero de 2025, en la región del Catatumbo, norte de Santander, una toma de territorio y enfrentamiento por parte de grupos armados como ELN y FARC que dejaron como resultado:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Más de 71 muertes confirmadas.</li> <li>• Más de 56,000 personas desplazadas.</li> <li>• Aproximadamente 47,000 niños sin acceso a la educación debido a la crisis.</li> </ul>
<b>MARZO</b>			<p>El 24 de febrero, tras la muerte de alias “Terror”, líder del Clan del Golfo, el director de la Policía Nacional advirtió sobre la posible activación de un “plan pistola” por parte de este grupo contra la Fuerza Pública.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se incrementan amenazas y ataques selectivos contra policías y militares.</li> <li>• Continúan hostigamientos armados y presencia de disidencias de las FARC en Cauca, Nariño y Norte de Santander.</li> </ul> <p>El gobierno mantiene acercamientos y canales de diálogo con estructuras armadas ilegales.</p>
<b>ABRIL</b>			<p>El 1° de marzo, se hallaron tres cuerpos en Tibú, Norte de Santander, incluyendo a un miembro del <b>ELN</b>.</p> <p><b>ELN</b> realizó un ataque con drones en <b>Teorama</b>, matando a un soldado. 5 de marzo: ataque con drones explosivos en Teorama deja un soldado muerto.</p> <p><b>El 7 de marzo</b>, otro ataque con drones en Tibú dejó un soldado muerto y tres heridos.</p>
<b>MAYO</b>		<b>PROCURADURÍA ADVIERTE QUE EL MINISTERIO DE DEFENSA NO HA TOMADO MEDIDAS EFICACES SOBRE EL PLAN PISTOLA.</b>	<p>Se reportaron <b>13 policías y 11 militares</b> asesinados en ataques en departamentos como <b>Norte de Santander, Guaviare, Cauca, Valle del Cauca, Cesar, Huila, Antioquia, Córdoba y Bolívar</b>. Estos ataques fueron atribuidos a disidencias de las FARC, el ELN y el Clan del Golfo.</p>
<b>JUNIO</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>• 7 de junio: atentado contra el Senador y precandidato presidencial Miguel Uribe Turbay en Bogotá, en medio del deterioro de la seguridad nacional.</li> <li>• 10 de junio: se registran 19 ataques simultáneos con explosivos, drones, hostigamientos y carros bomba en Cauca y Valle del Cauca.</li> <li>• 10 de junio: los atentados dejan muertos y decenas de heridos, afectando población civil y Fuerza Pública.</li> <li>• 13 de junio: el Estado Mayor Central (EMC) reivindica los ataques coordinados ocurridos en Cali, Jamundí y municipios cercanos.</li> <li>• Autoridades capturan integrantes del frente Jaime Martínez implicados en atentados terroristas y ataques con explosivos.</li> </ul>

<b>LÍNEA DE TIEMPO DIÁLOGOS DE PAZ TOTAL 2022- 2025.</b>			
<b>FECHA</b>	<b>ACCIONES DEL GOBIERNO</b>	<b>ACUERDOS</b>	<b>VIOLACIONES DE LOS GRUPOS ARMADOS</b>
<b>JULIO</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Misión de Observación Electoral (MOE) advierte incremento de violencia política y expansión de grupos armados ilegales.</li> <li>• Continúan ataques de disidencias de las FARC contra líderes sociales y autoridades locales.</li> <li>• Aumentan denuncias por extorsión y confinamiento de comunidades rurales en Cauca y Nariño.</li> </ul>
<b>AGOSTO</b>			<p>Persisten ataques con explosivos improvisados y drones contra estaciones de Policía y bases militares.</p> <p>Continúan enfrentamientos entre disidencias de las FARC y Fuerza Pública en Cauca y Valle del Cauca.</p>
<b>NOVIEMBRE</b>			Se reportan ataques con explosivos y acciones terroristas en Cauca y Norte de Santander.
<b>DICIEMBRE</b>			<p>Ataques armados en Buenos Aires, Cauca, dejan graves afectaciones a la población civil y a la Fuerza Pública.</p> <p>Autoridades denuncian uso sistemático de drones explosivos y artefactos improvisados por disidencias de las FARC.</p>
		<b>2026</b>	
<b>ENERO</b>			<p>Indepaz reporta incremento de masacres y hechos violentos en diferentes regiones del país.</p> <p>Continúan enfrentamientos entre disidencias de las FARC, ELN y Fuerza Pública.</p> <p>Persisten desplazamientos forzados y confinamientos en Cauca, Chocó y Norte de Santander.</p>
<b>FEBRERO</b>			<p>Continúan ataques contra la Fuerza Pública y hostigamientos armados en Cauca y Valle del Cauca.</p> <p>Organismos de seguridad alertan sobre fortalecimiento territorial de estructuras armadas ilegales.</p>
<b>ABRIL</b>			<p>25 de abril: atentado con explosivos en Cauca deja más de 20 muertos y decenas de heridos en medio de confrontaciones atribuidas al EMC.</p> <p>29 de abril: el Estado Mayor Central reconoce responsabilidad en el atentado y lo califica como un “error táctico”.</p> <p>Continúan denuncias por utilización de carros bomba, drones explosivos y artefactos improvisados.</p>
<b>MAYO</b>			<p>5 de mayo: se reabre debate nacional sobre la masacre de Bojayá y el uso de cilindros bomba por las FARC.</p> <p>7 de mayo: cinco militares resultan heridos en Morales, Cauca, tras ataque con drones explosivos atribuido al frente Jaime Martínez.</p> <p>9 de mayo: Fiscalía judicializa a presuntos integrantes de la estructura Carlos Patiño vinculados con ataques terroristas y carros bomba.</p> <p>Continúan cuestionamientos por deterioro del orden público y aumento de masacres durante la política de Paz Total.</p>

Elaboración propia: con datos de INDEPAZ, Línea de tiempo de *Silla Vacía*, noticias de medios de comunicación oficiales y Ministerio de Defensa.

A la luz de esta línea de tiempo, se hace evidente la omisión sistemática del Gobierno nacional frente a los reiterados ataques de los grupos armados ilegales contra la población civil. No solo se acumulan fracasos en los intentos de negociación y múltiples violaciones al cese al fuego, sino que los propios actores armados han manifestado de forma reiterada su decisión de desconocer los acuerdos suscritos y, en muchos casos, su negativa a continuar dialogando con el Estado.

Lo más alarmante es que, lejos de ejercer autoridad, el gobierno ha facilitado el fortalecimiento de estos grupos mediante la creación de nuevos frentes armados, el otorgamiento de resoluciones de suspensión de órdenes de captura, la designación de “gestores de paz” y el reconocimiento político de organizaciones claramente delincuenciales. A esto se suma una medida aún más preocupante: la instrucción de frenar las operaciones de la Fuerza Pública, debilitando la capacidad del Estado para enfrentar el crimen organizado.

Dichas instrucciones han sido formalizadas a través del Decreto número 1117 de 2023 y el Decreto número 039 de 2024, mediante los cuales se ordena la suspensión de operaciones militares ofensivas a partir del 6 de julio de 2023, bajo el argumento de evitar incidentes que pongan en riesgo el cumplimiento del cese al fuego bilateral. Estas directrices abarcan también misiones médicas, acciones de salud pública y humanitarias, así como la atención de enfermos y heridos de la población civil.

Actualmente, se encuentra vigente el Decreto número 448 de 2025, el cual mantiene la suspensión de operaciones militares, ofensivas y especiales por parte de la Policía Nacional contra el denominado Estado Mayor Central, cobijando a varios de sus bloques. Esta política ha tenido como efecto directo la consolidación de estos actores armados en diversos territorios, en detrimento de la seguridad ciudadana y del orden constitucional.

El grupo armado ilegal conocido como Estado Mayor Central ha venido incumpliendo sistemáticamente los ceses al fuego desde 2022, como lo evidencia la cronología de eventos. Ha desconocido los acuerdos pactados y, de forma paralela, ha avanzado en la reorganización de frentes y expansión territorial.

A pesar de estas violaciones reiteradas, el Gobierno nacional no solo persiste en su política de concesiones, sino que además ha limitado deliberadamente la capacidad operativa de las Fuerzas Militares para enfrentar a estos actores. Mientras tanto, el Ministerio de Defensa se encuentra sin capacidad efectiva para proteger a la Policía Nacional, particularmente ante el “plan pistola” declarado por el Clan del Golfo, una amenaza que sigue cobrando vidas de uniformados en distintas regiones del país.

Esta crítica ha sido expresamente formulada por el Procurador General de la Nación, Gregorio Eljach, quien advirtió que las medidas adoptadas por el Ministerio de Defensa son insuficientes

para hacer frente a la gravedad del escenario. En este contexto, bajo el actual gobierno, continúan y previsiblemente continuarán asesinando a nuestros policías, mientras el Presidente Gustavo Petro prioriza la convocatoria de movilizaciones sociales por encima del cumplimiento de su deber constitucional de garantizar la seguridad y el orden público.

Desde el inicio de su mandato, el Presidente ha impulsado una agenda orientada al debilitamiento progresivo de la Fuerza Pública. El llamado “cambio” comenzó con la salida masiva de generales de todas las fuerzas, seguida de decisiones como la suspensión de bombardeos contra campamentos de grupos armados, la interrupción de la erradicación forzada de cultivos ilícitos, y una serie de ceses al fuego fallidos que han favorecido el fortalecimiento de las estructuras criminales.

Según investigaciones de Juan Miguel Hernández Bonilla, en el medio de comunicación el PAÍS en enero de 2025, menciona que: “En 2021 había 203.000 integrantes en el ejército, y en 2023 el número se redujo a 172.000”, y el pie de fuerza no ha sido el único debilitamiento, recorte de presupuesto al Ministerio de Defensa, afectando la capacidad aérea, “Cerca del 60 % de la flota aérea colombiana está hoy en el suelo. No puede volar o porque requiere mantenimiento, o porque está en una fase de obsolescencia, o porque no hay gasolina”. Pero, además, hoy el ejército en el Catatumbo se dedica a recoger cuerpos, a evacuar a civiles, pero no logra controlar el territorio e imponer orden público.

Existe un debilitamiento sistemático de la Fuerza Pública y un fortalecimiento para los grupos armados, como se puede evidenciar, en la nota de prensa del 23 de enero de 2024<sup>2</sup> de la Defensoría del Pueblo, con base en el monitoreo del Sistema de Alertas Tempranas, Carlos Camargo afirma que: “**Las autodefensas Gaetanitas de Colombia (AUC) pasaron de 253 Municipios en 2022 a 392 municipios de 24 departamentos en 2023; El Ejército de Liberación Nacional (ELN) tenía injerencia en 189 municipios en 2022 y en 2023 se extendió a 231 en 19 departamentos; El Estado Mayor Central (EMC) pasó de 230 municipios en 2022 a 299 en 19 departamentos en 2023, al igual que LA SEGUNDA MARQUETALIA con 299 en 15 departamentos en 2023. El crimen organizado paso de tener presencia en 141 municipios a tener 184 municipios en 22 departamentos en 2023**”.

En el mismo sentido menciona Juan Miguel Hernández Bonilla, en el medio de comunicación el PAÍS en enero de 2025: “En contraste, en 2023, según el informe, había aproximadamente 18.334 hombres en armas de todos los grupos ilegales, una cifra que para 2024 era de 21.201, **un crecimiento del 14%**. EL ELN, en particular, pasó de 5.800 guerrilleros en 2022 a 6.300 en 2024”. De igual

<sup>2</sup> <https://www.defensoria.gov.co/-/la-expansión-y-consolidación-de-los-grupos-armados-ilegales-son-la-principal-amenaza-para-el-país>

manera, **Human Rights Watch (HRW)**, denunció que: *“Los grupos armados ilegales han expandido su poder y control territorial en Colombia, aumentando las violaciones contra la población civil, mientras que la política de paz del Presidente Gustavo Petro muestra resultados limitados para frenar los abusos” ... “HRW denunció que para mediados del 2024 el Clan del Golfo aumentó su expansión de un 55% en comparación con el 2022, el ELN en un 23% y la Segunda Marquetalia y el Estado Mayor Central, las dos facciones de las FARC, en un 30%, respectivamente”.*

En coherencia esto, la Defensora del Pueblo menciona que: *“La situación de violencia en Colombia es crítica, con un 71% de los municipios bajo Alertas Tempranas debido a la presencia de grupos armados. Estas alertas, emitidas por la Defensoría, reflejan la expansión territorial y la fragmentación de estos grupos, como el Clan del Golfo en el norte del país”.* Lo que deja totalmente claro, que en Colombia los grupos armados tienen prebendas por parte del Gobierno nacional y las fuerzas militares tienen prohibiciones.

Lo único que ha conseguido la denominada “paz total” es el fortalecimiento de las estructuras terroristas: mayor capacidad financiera, incremento en el reclutamiento, adquisición de armamento de guerra y control efectivo del territorio, mientras las instituciones del Estado se repliegan y la ciudadanía queda expuesta a la ley del más violento.

Pese a esta evidencia, el Gobierno nacional persiste en su fallida apuesta, presentando un balance alarmante: expansión acelerada de los cultivos ilícitos, consolidación de rutas del narcotráfico y un crecimiento sostenido en el poder económico y bélico de los grupos armados ilegales. Todo esto ocurre en paralelo a un deterioro generalizado de los indicadores de seguridad: las masacres, los homicidios colectivos y los desplazamientos forzados no solo no han disminuido, sino que han aumentado.

La realidad es clara: Colombia enfrenta hoy un paro armado de facto, una profunda ausencia de Estado en vastas regiones del país, y una vulneración sistemática de los derechos fundamentales de millones de ciudadanos.

Desde el año 2022 hasta la fecha, esta es la realidad que viven las comunidades más apartadas de la capital: un “cambio” que se traduce en abandono estatal, expansión territorial de los grupos armados ilegales y una creciente inseguridad en las zonas rurales de Colombia. Esta es también la realidad que enfrentan diariamente los integrantes de la Fuerza Pública, víctimas de una política que los expone, los desprotege y limita su capacidad de acción, mientras el ELN —entre otros actores armados— continúa ganando poder y legitimidad a través de un proceso de paz sin condiciones ni resultados concretos:

- **Paro armado del Clan del Golfo (mayo 5–9 2022):** Afectó al menos 141 municipios en 11 departamentos. Se reportaron 24

homicidios, 187 vehículos afectados y 26 vías bloqueadas.

- Según la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), se registraron 49 paros armados en 2023. **El departamento del Chocó** fue el más afectado, con al menos seis paros armados declarados por el **Ejército de Liberación Nacional (ELN)**. Uno de estos eventos, **en noviembre de 2023**, provocó el desplazamiento de aproximadamente 2.900 personas y afectó a 20 comunidades afro e indígenas
- **En agosto de 2024**, el ELN impuso un paro armado indefinido en el **Chocó**, confinando a alrededor de 45.000 personas en 85 comunidades étnicas. Este evento interrumpió actividades comerciales y educativas, exacerbando la crisis humanitaria en la región.

**En noviembre de 2024**, otro paro armado del ELN afectó a más de 50.000 habitantes en las **áreas de los ríos San Juan, Sipí y Cajón**, según **informes de la Defensoría del Pueblo**

- **En febrero de 2025**, el ELN declaró un **paro armado en el Chocó** que resultó en el confinamiento de aproximadamente 27.000 personas en municipios como Istmina, Litoral del San Juan, Medio San Juan, Sipí y Nóvita.

**En abril de 2025**, otro **paro armado del ELN en el Chocó** provocó el desplazamiento de miles de personas, afectando significativamente a unas 5.500 familias.

Todo lo anterior demuestra que la Ley 2272 de 2022 ha operado exclusivamente en favor de los intereses de los grupos armados ilegales. Lejos de contribuir a una paz real, ha sido instrumentalizada por estos actores para ganar tiempo, consolidar su poder territorial y evadir responsabilidades penales, amparados en la retórica de los diálogos.

Hoy el país está al revés: los grupos armados impone las reglas, el policía se repliega, el campesino huye y el gobierno guarda silencio. Lo que se presenta como política de paz no es más que impunidad disfrazada de legalidad.

El Ministerio de Defensa, a través del observatorio de seguridad, evidencia en su último **informe de seguimiento de indicadores de seguridad y resultados operacionales de marzo de 2025**, los siguientes datos:

- **Secuestro**, aumento sustancial pasando de 61 casos en 2021 a 82 casos a 2022, 117 casos en 2023 y 104 casos en 2024 y 204 en 2025 y 40 en lo que va del 2026
- **Trata de personas**, 353 casos en 2022, 591 casos en 2023, 250 casos en 2024 y 261 en 2025 y 77 casos en lo que va corrido del 2026, pero lo alarmante es que, desde hace ocho años, desde 2015 a 2023, se tiene una

medición del mismo periodo de enero a marzo y los más altos son de 2023 con 133 casos en el trimestre.

- **Extorsión:** 9.791 casos en 2022, 11.078 casos en 2023, 13.802 casos en 2024 y 13.417 casos en 2025 y 2.914 casos lo que va del 2026, si analizamos 10 años, con medición del trimestre el 2024 y 2025 son los años más altos.
- **Terrorismo:** este delito tuvo un aumento significativo, siendo en 10 años el 2024 el año más violento con 1.126 casos de terrorismo, en el 2024 tuvo 1.125 casos; en 2025 1398 casos y 314 casos en lo que va del 2026
- **Erradicación Manual del Cultivo de coca:** en los últimos 10 años, entre el 2019 y el 2020 fueron los años donde la erradicación fue más alta con un pico de 130.147 Hectáreas, sin embargo, a partir del 2022, a la fecha ha venido en caída con una erradicación de 9.403 hectáreas en 2024; 8.051 ha en 2025 y 1.832 ha en lo que va del 2026.

En Colombia, los cultivos de coca continúan aumentado, debido a las políticas públicas y de Paz Total implementadas por el Gobierno nacional, Según cifras del Ministerio de Justicia, las Áreas de cultivo de coca para 2022 fue 230.000 hectáreas y en 2023, aumento el 10%, con 253.000 hectáreas, las regiones más afectadas fueron la del pacífico con un aumento del 14% y la Orinoquia con un 21%. Pero lo más alarmante, es la disminución del 70% de 2022 a 2023 en términos de erradicación manual forzoso de cultivos de coca, pasando de 69.974 hectáreas a 20.325 hectáreas en 2023.

Norte de Santander, Putumayo, Nariño y Cauca son los 4 departamentos con más de 30.000 hectáreas; seguido a estos hay 5 departamentos que registran entre 20.000 ha y 5.000 ha de cultivos de coca: Bolívar, Córdoba, Antioquia, Chocó y Caquetá y 10 departamentos mas hoy representan entre 5.000 y 500, para un total de 19 departamentos con presencia de cultivos ilícitos de coca. La producción potencial de cocaína en todo el País aumentó un 53%, lo anterior es muestra de que el país lejos de tener una Paz Total, un cambio, representa un fracaso para la política de erradicación de cultivos en Colombia.

Finalmente, la Ley 2272 ha permitido que grupos criminales ganen tiempo, fortalezcan su capacidad de fuego y extorsión, y extiendan su dominio territorial bajo el pretexto de estar en diálogos exploratorios. Esta permisividad, revestida de legalidad, ha debilitado el principio de autoridad legítima, socavado la confianza ciudadana en las

instituciones y enviado un mensaje de impunidad que desincentiva el sometimiento genuino a la justicia.

Por tanto, la derogatoria de la Ley 2272 de 2022 se impone como una medida urgente e inaplazable, tal como ha quedado demostrado a lo largo de la presente ponencia. Hoy, 19 departamentos, que representan el 53 % del territorio nacional registran presencia de cultivos ilícitos. De los 32 departamentos, 24 departamentos, equivalentes al 75 % del territorio evidencian la presencia activa de grupos armados ilegales. Esta expansión territorial y criminal es una consecuencia directa de los efectos nocivos de la mal llamada “paz total”.

Como lo he sostenido desde el inicio de mi ejercicio como congresista, el Estado debe recuperar su autoridad mediante una presencia efectiva e integral en todo el territorio nacional. Es urgente corregir el rumbo de una política pública errática, restablecer la ley y diseñar una estrategia de seguridad y justicia que enfrente con decisión y contundencia a las estructuras criminales, en lugar de otorgarles legitimidad política, sin resultados concretos ni beneficios reales para los ciudadanos.

## 6. CONFLICTO DE INTERÉS

El artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 -Reglamento Interno del Congreso, modificado por el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, establece que: “el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el congresista pueda encontrar”. A su turno, el artículo 286 de la norma en comento, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, define el conflicto de interés como la “situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista”.

## 7. IMPACTO FISCAL

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 “*por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*”, el cual consagra que se debe incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias los respectivos costos fiscales de las iniciativas y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento del proyecto, es importante recalcar que este proyecto no tiene implicaciones fiscales.

**8. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
TITULO “Por medio del cual se deroga la Ley 2272 de 2022 (LEY DE PAZ TOTAL)”.	TITULO “Por medio del cual se deroga la Ley 2272 de 2022 (LEY DE PAZ TOTAL)”.	Sin modificaciones
<b>Artículo 1°.</b> Derogatoria. Derogase en su integridad la Ley 2272 del 2022 “por medio de la cual se modifica, adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de paz de Estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones”.	<b>Artículo 1°.</b> Derogatoria. Derogase en su integridad la Ley 2272 del 2022 “por medio de la cual se modifica, adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de paz de Estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones”.	Sin modificaciones
<b>Artículo 2°.</b> Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.	<b>Artículo 2°.</b> Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.	Sin modificaciones

**9. PROPOSICIÓN**

En virtud de lo expuesto, se presenta **Ponencia Positiva**, sin modificaciones y se solicita de la manera más respetuosa a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes del Congreso de la República, dar primer debate al **Proyecto de Ley número 277 de 2025 Cámara** “por medio del cual se deroga la Ley 2272 De 2022 (Ley de Paz Total)” conforme al texto propuesto.

de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de paz de Estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones”.

**Artículo 2°.** Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

  
MIGUEL ABRAHAM POLO POLO  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

  
DELCY ESPERANZA ISAZA BUENAVENTURA,  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

  
MIGUEL ABRAHAM POLO POLO  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

  
DELCY ESPERANZA ISAZA BUENAVENTURA,  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

JAMES HERMENEGILDO MOSQUERA TORRES,  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

JAMES HERMENEGILDO MOSQUERA TORRES,  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

JORGE ELIECER TAMAYO MARULANDA,  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

KARYME ADRANA COTES MARTÍNEZ,  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

JORGE ELIECER TAMAYO MARULANDA,  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

KARYME ADRANA COTES MARTÍNEZ,  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

LUZ AYDA PASTRANA LOAIZA,  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

LUZ AYDA PASTRANA LOAIZA,  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

MARELEN CASTILLO TORRES,  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

MARELEN CASTILLO TORRES,  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

\* \* \*

**PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 254 DE 2025 CÁMARA.**

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.

“Ley Gabriel Esteban”.

Bogotá, D. C., 20 de mayo de 2026.

Honorables Representante

**GABRIEL BECERRA YÁÑEZ**

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES PROYECTO DE LEY 277 DE 2025 CÁMARA**  
por medio del cual se deroga la Ley 2272 de 2022 (Ley de Paz Total)

El Congreso de Colombia


**DECRETA:**

**Artículo 1°.** Derogatoria. Derogase en su integridad la Ley 2272 del 2022 “por medio de la cual se modifica, adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421

**Asunto: Ponencia para primer debate Comisión Primera Cámara de Representantes de Proyecto de Ley número 254 de 2025 Cámara, 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.** “Ley Gabriel Esteban”.<sup>1</sup>

De conformidad con la designación realizada por la Mesa Directiva de la honorable Comisión Primera Constitucional Permanente, rindo el presente **Informe de Ponencia Positiva para primer debate del Proyecto de Ley número 254 de 2025 Cámara, “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.”** “Ley Gabriel Esteban”.

1. OBJETO.
2. TRÁMITE DEL PROYECTO.
3. JUSTIFICACIÓN.
4. IMPACTO FISCAL.
5. CONFLICTOS DE INTERÉS
6. PROPOSICIÓN
7. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE LA COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES.

  
DELCEY E. ISAZA BUENAVENTURA  
PONENTE COORDINADORA

  
ANA PAOLA GARCÍA SOTO

H.R. CATHERINE JUVINAO CLAVIJO

H.R. HERACLITO LANDÍNEZ SUÁREZ

H.R. JAMES HERMENEGILDO MOSQUERA TORRES

H.R. LUZ AYDA PASTRANA LOAIZA

H.R. KARYME ADRANA COTES MARTÍNEZ

H.R. JOSÉ JAIME USCÁTEGUI PASTRANA

H.R. MARELEN CASTILLO TORRES

H.R. LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO

## PONENCIA POSITIVA PROYECTO DE LEY NÚMERO 254 DE 2025 CÁMARA

*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.* “Ley Gabriel Esteban”.

### 1. OBJETO

El presente proyecto de 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.

### 2. TRÁMITE DEL PROYECTO

El Proyecto de Proyecto de Ley número 448 de 2024 Cámara, número 62 de 2023 Senado, “*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.* “Ley Gabriel Esteban”, fue radicado el 2 de agosto de 2023 ante la Secretaría de Senado, por los honorables Senadores *Nadia Georgette Blel Scaff, Germán Alcides Blanco Álvarez, Liliana Esther Bitar Castilla, Soledad Tamayo Tamayo, Nicolás Albeiro Echeverri Alvarán, Miguel Ángel Barreto Castillo, Claudia María Pérez Giraldo, Sor Berenice Bedoya Pérez, Karina Espinosa Oliver, Ana María Castañeda Gómez, Angélica Lisbeth Lozano Correa, Efraín José Cepeda Sarabia, Carlos Mario Farelo Daza, Didier Lobo Chinchilla, Honorio Miguel Henríquez Pinedo, José Alfredo Marín Lozano, Beatriz Lorena Ríos Cuéllar* y las honorables Representantes *Ruth Amelia Caycedo Rosero y Delcy Esperanza Isaza Buenaventura.*

El 23 de noviembre de 2023, como consta en el Acta número 23, *Gaceta del Congreso* número 1740, fue aprobado por unanimidad en el seno de la Comisión Primera de Senado. El 21 de mayo de 2024 fue aprobado con modificaciones en Plenaria Senado.

El 19 de junio de 2024, la Mesa Directiva de la Comisión Primera mediante oficio número C.P.C.P. 3.1 – 1214 – 2024 designó como ponentes a los honorables Representante Delcy Esperanza Isaza Buenaventura, honorables Representante Adriana Carolina Arbeláez Giraldo, honorables Representante Karyme Adrana Cotes Martínez, honorables Representante Ana Paola García Soto, honorables Representante Marelen Castillo Torres, honorables Representante Diógenes Quintero Amaya, honorables Representante Heráclito Landínez Suárez, honorables Representante José Jaime Uscátegui Pastrana, honorables Representante Catherine Juvinao Clavijo, honorables Representante Luis Alberto Albán Urbano.

Solicitándose el 6 de agosto ampliación del plazo para presentación de ponencia con el objetivo de realizar mesas de trabajo con ponentes y sociedad.

EL 4 de septiembre de 2024, se realizó mesa de trabajo para revisar los diferentes comentarios que la sociedad, academia e instituciones aportaron al proyecto de ley y los cuales fueron tenido en cuenta para el presente documento. Sin embargo, el proceso fue archivado por términos.

El 30 de octubre de 2025, fue recibida en la Comisión Primera de Cámara el proyecto de Ley 254 de 2025 Cámara y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 2009 de 2025. De autoría de los Senadores *Diela Liliana Solarte Benavides, Marcos Daniel Pineda García, Nadia Georgette Blel Scaff, Óscar Barreto Quiroga y los Representantes a la Cámara Armando Antonio Zabarain D’ Arce, Daniel Restrepo Carmona, Delcy Esperanza Isaza Buenaventura, Juliana Aray Franco, Luis Eduardo Díaz Matéus.*

<sup>1</sup> En memoria del menor Gabriel Esteban González, víctima fatal de Violencia Vicaria. Homenaje póstumo autorizado por su representante legal

Siendo nombrados como ponentes para primera debate en Cámara de la Comisión Primera a los Representantes: *Delcy Esperanza Isaza Buenaventura; Ana Paola García Soto; Catherine Juvinao Clavijo; Heráclito Landínez Suárez; James Hermenegildo Mosquera Torres; José Jaime Uscátegui Pastrana; Karyme Adrana Cotes Martínez; Luis Alberto Albán Urbano; Luz Ayda Pastrana Loaiza; Marelen Castillo Torres.*

### 3. JUSTIFICACIÓN

La violencia contra las mujeres es una de las violaciones más generalizadas de los derechos humanos en el mundo<sup>2</sup>, 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.

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.

A partir de la promulgación de la Ley 1257 2008, Colombia ha venido avanzando en la sensibilización de la violencia de género y especialmente aquella dirigida a la mujer. Los hechos lamentables que han ocurridos en los últimos años gestaron importantes debates al interior del Congreso de la República de Colombia para tomar acciones que resultaron en la promulgación de leyes tendientes a las medidas de prevención, sensibilización, atención, sanción y seguimiento respecto de las violencias ejercidas contra las mujeres.

Sin embargo, el fenómeno de la violencia de género evoluciona conforme la sociedad lo hace. En el mundo se ha identificado una de las violencias más crueles denominada Violencia Vicaria, la cual tiene como objetivo atacar a la mujer en su rol de madre e instrumentalizar a los hijos e hijas como objetos para continuar infringiéndole daño. (Sonia E. Vaccaro 2021),<sup>3</sup> especialmente tras procesos de separación ruptura o disputas por custodias de hijos en común.

Este fenómeno ha sido estudiado por varios psicoanalistas, así como universidades quienes ha identificado que este tipo de violencia tiene una “finalidad de control, castigo o sometimiento, y se desarrolla generalmente dentro de las relaciones de

poder y dominación emocional. El agresor no busca dañar directamente a la víctima, sino que utiliza el vínculo más sagrado y vulnerables (usualmente hijos/as) para infligir un dolor devastador, persistente y a veces irreversible”, como lo ha señalado Sonia Vaccaro, experta en el tema.

Teniendo en cuenta la gravedad de este tipo de violencia, la Violencia Vicaria está siendo cada vez más reconocida en diversas legislaciones a nivel mundial, especialmente en América Latina y España.

- **España** reconoció la violencia vicaria desde el 2015.
- **México** incorporó la tipificación la tipificación de este tipo de violencia en 2023.
- **Chile** mediante sus Leyes 19.968 y 20.066 ajustaron su sistema jurídico para prevenir este tipo de violencia.
- **Argentina** por su parte actualizo su Ley 26.485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujeres, e incorporó la violencia vicaria como modalidad de violencia tanto domestica como institucional.
- **Australia:** La Ley de Prevención de la Violencia Familiar (2018) también incluye la violencia vicaria como una forma de violencia familiar y establece medidas de protección específicas para los niños y niñas afectados. La ley también permite la emisión de órdenes de protección específicas para los niños y niñas y establece la obligación de los servicios públicos a denunciar cualquier sospecha de violencia familiar.

En Colombia actualmente el sistema carece de una legislación que reconozca este tipo de violencia de género, sancione esta conducta, la prevenga y proteja a quienes la sufren, lo que generan un vacío jurídico en el sistema y una desprotección efectiva, impidiendo que el Estado responda frente a casos de violencia vicaria y tome medidas para su prevención. Es por esta razón que atendiendo las observaciones del Comité de Política Criminal se ha modificado el articulado propuesto para que en el ordenamiento jurídico colombiano la Violencia Vicaria no se reconozca como delito autónomo sino como un agravante de los Delitos Contra la Vida y la Integridad Personal, evitando la duplicidad de conductas punibles en el sistema colombiano pero reconociendo la necesidad de sancionar la instrumentalización y la violencia indirecta que conlleva la Violencia Vicaria y que está afectando a los niños, niñas, adolescentes, adultos mayores y a mujeres en nuestro país dejando en la impunidad este tipo de delitos.

#### Evidencia Empírica

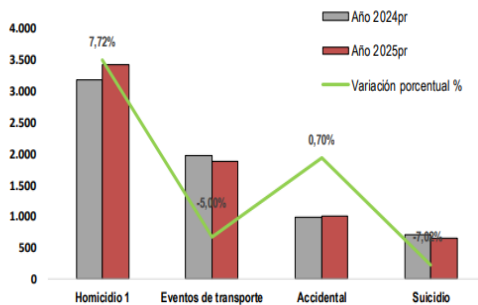
Según el boletín estadístico de Medicina Legal para marzo de 2025, las cifras muestran una tendencia a la alza en un 7.72% de los homicidios

<sup>2</sup> ONU MUJER. Ver en: <https://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/faqs/types-of-violence>

<sup>3</sup> Estudio sobre el análisis de datos de casos de violencia vicaria extrema violencia vicaria: un golpe irreversible contra las madres. Sonia Vaccaro 2021.

que se han cometido en Colombia; de los cuales es de gran preocupación aquellos cometidos contra la primera infancia ( de 0 a 5 años) con un total de 11 fallecidos; contra la infancia (menores de 6 a 11 años, con un total de 4 fallecidos; contra los adolescentes de 12 a 17 años, con un total de 133 fallecidos; contra la juventud (de 18 a 28 años) con un total de 1.340 fallecido; lo que evidencia 1.480 fallecidos entre niños, niñas, adolescentes y jóvenes que perdieron su vida.

Gráfica 2. Variación porcentual de muertes violentas de 2025<sup>pr</sup> respecto a 2024<sup>pr</sup>. Colombia (enero - marzo).



Fuente: Boletín estadístico mensual – marzo 2025 Medicina Legal

Cuadro 2.1 Comparativo en cifras de lesiones no fatales por año del hecho y sexo de la víctima, según contexto de violencia Colombia Enero - marzo 2024<sup>pr</sup> y 2025<sup>pr</sup>

Contexto de violencia	Año 2024 <sup>pr</sup>			Año 2025 <sup>pr</sup>		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Violencia interpersonal	12.795	6.606	19.401	12.137	5.742	17.879
Violencia intrafamiliar	3.544	11.380	14.924	3.343	10.480	13.823
Lesiones en eventos de transporte	2.868	1.837	4.705	2.912	1.732	4.644
Exámenes médico legales por presunto delito sexual	699	4.483	5.182	656	4.234	4.890
Lesiones accidentales	256	184	439	248	160	408
<b>Total general</b>	<b>20.161</b>	<b>24.490</b>	<b>44.651</b>	<b>19.296</b>	<b>22.348</b>	<b>41.644</b>

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses - INMLCF, Grupo Centro de Referencia Nacional Sobre Violencia - GCERN Sistema de Información de Clínica y Odontología Forense - SICLICO pr: cifra preliminar

Fuente: Boletín estadístico mensual – marzo 2025 Medicina Legal

Gráfica 3. Porcentaje de lesiones no fatales según contexto de violencia. Colombia, Año 2025<sup>pr</sup> (enero - marzo)



Fuente: Boletín estadístico mensual – marzo 2025 Medicina Legal

De los casos de violencia intrafamiliar, Medicina Legal ha reportado un total de 13744 casos contra los niños, niñas y adolescentes; 644 casos contra los adultos mayores; y 8.936 casos de violencia de pareja, de los cuales 7.665 corresponden a casos en donde la mujer ha sido la víctima.

Cuadro 2.7 Comparativo en cifras de violencia intrafamiliar por año del hecho y sexo de la víctima, según contexto de violencia Colombia Enero - marzo 2024<sup>pr</sup> y 2025<sup>pr</sup>

Contexto de violencia	Año 2024 <sup>pr</sup>			Año 2025 <sup>pr</sup>		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Violencia contra niños, niñas y adolescentes	854	894	1.748	854	890	1.744
Violencia contra el adulto mayor	354	374	728	277	367	644
Violencia de pareja	1.332	8.350	9.682	1.271	7.665	8.936
Violencia entre otros familiares	1.004	1.762	2.766	941	1.558	2.499
<b>Total general</b>	<b>3.544</b>	<b>11.380</b>	<b>14.924</b>	<b>3.343</b>	<b>10.480</b>	<b>13.823</b>

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses - INMLCF Grupo Centro de Referencia Nacional Sobre Violencia - GCERN Sistema de Información de Clínica y Odontología Forense - SICLICO pr: cifra preliminar - No se registraron casos

La Violencia Intrafamiliar es preocupante en nuestro país, siendo la segunda causa de lesiones no fatales en Colombia con una tasa de 33.19%. El hogar que es el centro de refugio de las familias y en donde debería la persona tener mayor seguridad, a marzo de 2025 se presentaron en este entorno 13.823 casos de Violencia Intrafamiliar, de los cuales 10.480 se han presentado contra las mujeres.

Dentro de estos boletines, que son cifras recolectadas por Medicina Legal, existen los subregistros. Bien sea porque muchas de las víctimas deciden no acudir ante las autoridades competentes, porque al llegar no existe una tipología que permita realizar un adecuado análisis y por ende una categorización de ciertos tipos de violencia como lo es la vicaria, en la cual confluyen diversos tipos de violencia como lo es la económica, la psicológica, la física, entre otras.

En Colombia hemos sido testigos de la Violencia Vicaria que las familias colombianas están sufriendo y de las impotencias que muchas mujeres y familiares sienten al no poder acudir ante las autoridades pertinentes por existir un vacío jurídico que les permita solicitar una atención adecuada y unas medidas ajustadas a sus casos.

En Colombia la Fundación Colombiana contra la Violencia Vicaria ha reportado **cerca de cuatro mil mujeres con casos de violencia vicaria, sin embargo, existe subregistro**, especialmente en zonas rurales. Y al no ser reconocido legalmente el término, los casos cuentan como violencia intrafamiliar.<sup>4</sup>

A manera de ejemplo es importante es importante visibilizar algunos de estos casos que hacen necesario que el presente proyecto de ley sea aprobado en el congreso con el fin de proteger las víctimas de violencia vicaria, teniendo en cuenta que el Consejo de Política Criminal considera que se requiere evidencia empírica que soporte la necesidad de reconocer y regular la violencia vicaria.

- Caso Gabriel Esteban:** El 4 de octubre de 2022 el país conoció el terrible homicidio del menor Gabriel Esteban, un menor de 5

<sup>4</sup> Revista Puntos, Universidad de los Andes, 31 de diciembre de 2024 <https://revistapuntos.uniandes.edu.co/era-como-si-mi-dolor-lo-saciar/>

años, a quien su padre le arrebató la vida como venganza de la mamá del menor, su expareja sentimental.<sup>5</sup>

2. **EL Retiro Antioquia:** En diciembre de 2023, en un municipio de Antioquia el señor Víctor Hugo Bedoya, padre de una menor de edad de 7 años, decidió acabar con la vida de su hija y la propia. Según las investigaciones el señor había dejado unas cartas en donde explicaba que los motivos se encontraban asociados a la mala relación que tenía con la madre de la niña la cual había terminado meses anteriores.
3. **Barrios de las Ferias en Bogotá D. C.:** El 28 de octubre de 2024, el país conoció también el caso de Darwin Felipe Beltrán<sup>6</sup> un hombre de 31 de años para la fecha, con antecedentes de violencia intrafamiliar quien asesino a sus hijos de 4 y 7 años, según la investigación, por un ataque de celos al descubrir que su pareja estaba con otra persona<sup>7</sup>.
4. **Caso Ximena Ordóñez:** Su pareja la alejo a pesar de la custodia compartida por más de 2 años de sus hijos, evitando que ella pudiera tener cualquier contacto con ellos.
5. **Erika Aponte: En el 2023,** fue asesinada por su expareja quien tenía retenidos a su hijo y se encontraba luchando por su custodia, contaba con medidas de protección y había denunciado violencia intrafamiliar.

Este fenómeno ha sido estudiado ampliamente, confirmando que la Violencia Vicaria es en muchas ocasiones es la antesala del feminicidio. Este tipo de violencia busca ejercer una violencia psicológica en la mujer instrumentalizando o cosificando en muchas ocasiones a sus hijos, familiares o incluso animales de compañía con un vínculo especial para la pareja que se desea dañar. Usualmente son los niños que mediante la instrumentalización sufren también a la par que la víctima principal, y muchas veces como se ha evidenció en los casos relatados anteriormente, desafortunadamente termina en la muerte del menor. “No reconocer legalmente la violencia vicaria como VBG lleva a

la revictimización en los procesos judiciales y pone en riesgo a los menores de edad”.<sup>8</sup>

Si bien existen normal que puedan sancionar conductas específicas como lesiones personales, violencia intrafamiliar, homicidio o feminicidio es importante es importante que el ordenamiento jurídico colombiano reconozca la Violencia Vicaria como un agravante de estos delitos teniendo en cuenta que la motivación del victimario es específica y al reconocerla es determinante para que las autoridades llamadas a conocer de este tipo de delitos puedan actuar y otorgar las medidas de protección adecuadas tanto a la víctima principal como a los menores de edad o familiares que están siendo instrumentalizados por el victimario.

#### **Sentencias Coste Constitucional que reconocen la Violencia Vicaria:**

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

<sup>5</sup> ‘Gabriel, el niño asesinado, fue un instrumento para hacerle daño a su mamá’, <https://www.eltiempo.com/justicia/gabriel-gonzalez-nino-asesinado-es-simbolo-de-la-violencia-vicaria-708289>, Natalia Tamayo Gaviria, 7 de octubre de 2022.

<sup>6</sup> Madre de menores asesinados por su padre rompe el silencio: “Nunca vi señales de alerta” <https://cymas.com.co/colombia/2024/11/30/madre-de-menores-asesinados-por-su-padre-rompe-el-silencio-nunca-vi-senales-de-alerta/>, Valeria Sánchez.

<sup>7</sup> El duro testimonio de los vecinos del barrio Las Ferias, en Bogotá, donde hombre asesinó a sus hijos de 4 y 7 años, <https://www.eltiempo.com/bogota/me-mato-a-mis-ninos-el-crudo-testimonio-de-los-vecinos-del-barrio-las-ferias-en-bogota-donde-hombre-asesino-a-sus-hijos-de-4-y-7-anos-3394845>, Laura Natalia Quintero, 29 de octubre de 2024.

<sup>8</sup> Representante Vásquez en Violencia vicaria: cuando los hijos son usados para violentar a las mujeres, El Espectador. 21 de junio de 2023. Mariana Escobar. <https://www.elespectador.com/genero-y-diversidad/las-igualadas-violencia-vicaria-cuando-los-hijos-son-usados-para-violentar-a-las-mujeres/>

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 vulneraban 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<sup>9</sup> 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.

#### **Marco jurídico internacional**

Colombia ha firmado y ratificado diferentes instrumentos en el plano internacional y regional que reconocen la violencia contra la mujer como una violación a los derechos humanos y a sus libertades fundamentales. De igual forma, los niños, niñas y adolescentes han sido protegidos de manera activa y especial a nivel internacional. Entre los Convenios y Tratados internacional se destacan los siguientes:

1. ***La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, en adelante CEDAW por sus siglas en inglés***, adoptada por la Asamblea General de la ONU el 18 de diciembre de 1979 y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Nueva York, 6 de octubre de 1999. (en el cual Colombia reconoce la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer).

Estos dos instrumentos reconocen que la violencia de género “es una forma de discriminación que inhibe gravemente la capacidad de la mujer de gozar de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre” y contemplan una serie de medidas que los Estados Parte deben adoptar con el fin de condenar y eliminar la discriminación contra la mujer en esferas tan variadas como la educación, la vida política, la nacionalidad, el empleo, entre otras. así mismo, condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas y conviene seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminarla, incluyendo medidas legislativas, educativas y políticas transitorias de diferenciación positiva.

<sup>9</sup> Ver en <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>

2. **La Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (1993), complemento de la CEDAW** fue el primer instrumento a nivel internacional que abordó de forma explícita la violencia contra la mujer y reconociendo que no es un asunto del ámbito privado. Además, define la violencia contra la mujer como *“todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada”*.

3. A nivel regional se destacan: **la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada el 22 de noviembre de 1969, y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, “Convención de Belém do Pará”**, adoptada el 9 de junio de 1994. Este último Convenio tiene por objeto específico erradicar toda forma de agresión física, sexual y psicológica contra la mujer, es decir, no solo aquella que ocurre en la esfera pública sino incluso en la privada y doméstica. Bajo el anterior entendido, este tratado define la violencia contra las mujeres, establece su derecho a vivir una vida libre de violencia y destaca a esa violencia como una violación de los derechos y las libertades fundamentales.

Es importante resaltar que en el artículo 7º del Convenio se consagran los compromisos que adquieren los Estados al vincularse. Entre los que se destacan: *(i) incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer; (ii) adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer; (iii) modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia a la violencia contra la mujer; (iv) establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otras medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos y (v) establecer mecanismos judiciales y administrativos que garanticen el acceso efectivo a medidas de reparación del daño u otros medios de compensación.*

4. **La Convención sobre los Derechos de los Niños y de las Niñas, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y aprobada por el Congreso de la República mediante Ley 12 de 1991.** Este tratado internacional

reconoce los derechos de los niños y niñas, y entiende como tales a quienes tengan menos de 18 años de edad. Entre los compromisos que adquieren los Estados para su protección, está la garantía del desarrollo pleno de su personalidad, acceso a la educación, a crecer en un ambiente sano, entre otros. Lo anterior, dado que son las condiciones necesarias para el desarrollo pleno, libre y autónomo de los niños.

Otros de los tratados internacionales destacados en el ámbito de protección a las mujeres y niños, niñas y adolescentes son:

5. Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, proclamada en Bogotá en abril de 1948.
6. Declaración Universal de los Derechos Humanos, de fecha 10 de diciembre de 1984, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas.
7. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP- 1976).
8. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC- 1966).
9. Convención Americana sobre Derechos Humanos: Pacto de San José de Costa Rica (1969).
10. Colombia también se encuentra impulsando la Agenda 2030 de la Organización de Naciones Unidas, en especial el objetivo 5 de los ODS: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas y entre las metas que se han definido se encuentra: Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación.

Teniendo en cuenta el marco internacional, las sentencias de la Corte Constitucional, la Constitución Política de Colombia y las normas en favor de erradicar la violencia de género en Colombia, así como el sentimiento generalizado de impunidad que existe en Colombia, es importante que el congreso de un importante paso al reconocimiento en el sistema legal colombiano de la Violencia Vicaria. Si bien es cierto que existe una política Criminal 2021-2025, esta se encuentra ajustada a la misma porque regula una conducta extremadamente grave y poco frecuente, reservando la intervención penal para los casos más aberrantes de violencia de género. Además, el enfoque integral del proyecto incluye prevención, protección y seguimiento, no solo sanción, lo que no genera mayor hacinamiento carcelario.

#### 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.
- Transforma 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 pública para disminuir los índices de violencia.
- Amplia el alcance de protección integral tanto de las mujeres como de los niños, niñas, adolescentes y personas que sean instrumentalizadas para 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, así como la protección de nuestra niñez y otras víctimas de la violencia vicaria.

#### 4. IMPACTO FISCAL

Revisado el proyecto de ley se considera que el presente no genera ningún Impacto fiscal para su implementación. Sin embargo, de considerarse por parte del Ministerio de Hacienda u otros entes que así lo hiciera es importante recordar la normatividad en la materia:

El artículo 7°, de la Ley 819, de 2003 “por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, determina que en la exposición de motivos y en las ponencias de los proyectos de ley se debe hacer explícito el costo fiscal que se genera por el gasto ordenado o por el otorgamiento de beneficios tributarios, que debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, al mismo tiempo que debe señalar la fuente de financiación de dicho costo.

Ahora bien, en cumplimiento a la disposición referida, se deja de manifiesto que el gasto de que tratan algunos artículos no se impone u ordena, sino que se autoriza, para que el gobierno incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación y/o impulse a través del sistema nacional de cofinanciación las apropiaciones requeridas para dar cumplimiento a lo allí estipulado. Frente a este acápite es importante manifestar que la Corte Constitucional le ha reconocido al Congreso de la República la facultad que tiene para aprobar proyectos de ley que comporten gasto público, siempre y cuando no se imponga su ejecución, sino que se faculte al gobierno para incluir las partidas correspondientes en el Presupuesto General de la Nación.

Así mismo, en la Sentencia C- 411 de 2009 de la Corte Constitucional, el análisis del impacto fiscal de las normas, en el cuerpo del proyecto de ley, no es requisito sine qua non para su trámite legislativo, ni debe ser una barrera para que el Congreso ejerza sus funciones, ni crea un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda; es más, hacer el análisis del impacto fiscal no recae únicamente en el legislador, sobre este punto ha establecido su análisis de la siguiente manera:

(...) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que “es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica (...)”.<sup>10</sup>

Lo anterior significa que, en cualquier momento del trámite legislativo, el Ministro de Hacienda y Crédito Público podrá ilustrarle a este Congreso las consecuencias económicas del presente proyecto de ley; toda vez que, de acuerdo con el proceso de racionalidad legislativa, la carga principal del análisis de impacto fiscal reposa en esta cartera por contar con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica.

#### 5. CONFLICTOS DE INTERÉS

De conformidad con lo dispuesto en la Ley 2003 de 2019, para que se configure un conflicto de intereses los congresistas deberán estar incursos en:

- a. “Beneficio particular”: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado;
- b. Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión;

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-866 de 2010. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Recuperada de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-866-10.htm>

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

El mismo artículo 1° de la Ley 2003 de 2019 dispone:

“Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:  
a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores...”.

En cumplimiento de lo ordenado por el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, la suscrita ponente **no encuentra circunstancia de impedimento** al no evidenciarse un beneficio particular, actual y directo con relación a las disposiciones que pretenden establecer el presente proyecto de Acto Legislativo, por ser una reforma general, abstracta e impersonal.

## 6. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presentamos **Ponencia Positiva** y, en consecuencia, solicitamos a los honorables Representantes que integran la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, **dar primer debate y aprobar el Proyecto de Ley número 254 de 2025 Cámara**, “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”, conforme al texto propuesto.

  
H.R. DELCY E. ISAZA BUENAVENTURA  
PONENTE COORDINADORA

H.R. CATHERINE JUVINAO CLAVIJO

  
H.R. JAMES HERMENEGILDO MOSQUERA  
TORRES

H.R. KARYME ADRANA COTES MARTÍNEZ

  
H.R. MARELEN CASTILLO TORRES

  
HERANIA PAOLA GARCÍA SOTO

H.R. HERACLITO LANDÍNEZ SUÁREZ

  
H.R. LUZ AYDA PASTRANA LOZADA

H.R. JOSÉ JAIME USCÁTEGUI PASTRANA

H.R. LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO

## 7. TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE CÁMARA LA COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE PROYECTO DE LEY NÚMERO 254 DE 2025 CÁMARA.

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

“Ley Gabriel Esteban”.

## El Congreso de Colombia

### DECRETA:

### DISPOSICIONES GENERALES

**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 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 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.

### 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.

**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 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.

## TÍTULO 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.**

(...)

1. Instrumentalizando a la víctima para causar daño a la integridad física, psicológica, económica o patrimonial del padre o madre; o menoscabar 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 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.

## DISPOSICIONES FINALES

**Artículo 9°. 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 institucional en favor de las víctimas de violencia vicaria.

**Artículo 10.** 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 11.** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

  
H.R. DELCY E. ISAZA BUENAVENTURA  
PONENTE COORDINADORA

H.R. CATHERINE JUVINAO CLAVIJO

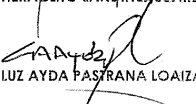
  
H.R. JAMES HERENEGILDO MOSQUERA  
TORRES

H.R. KARYME ADRANA COTES MARTÍNEZ


  
H.R. MARELEN CASTILLO TORRES

  
H.R. ANA PAOLA GARCÍA SOTO

H.R. HERACLITO LANDINEZ SUAREZ

  
H.R. IUZ AYDA PASTRANA LOAIZA

H.R. JOSÉ JAIME USCÁTEGUI PASTRANA

  
H.R. LUIS ALBERTO ALBAN URBANO

# CARTAS DE ADHESIÓN

## CARTA DE ADHESIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 254 DE 2025 CÁMARA

**(HONORABLE REPRESENTANTE KARYME ADRANA COTES MARTÍNEZ)**

*por medio de la cual se dictan medidas para reconocer, prevenir y sancionar violencia vicaria como una manifestación de violencia de género y se dictan otras disposiciones - Ley Gabriel Esteban-*

Bogotá D.C., 26 de mayo de 2026

Doctor  
**GABRIEL BECERRA YÁÑEZ**  
 Presidente  
**COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE**  
 Cámara de Representantes

**Asunto.** Adhesión ponencia para primer debate

Respetado presidente, cordial saludo:

De conformidad con el asunto, me dirijo a su despacho de la manera más comedida con el fin de manifestar mi voluntad de adherir mi firma como ponente al informe de ponencia del proyecto de ley No. 254 de 2025 Cámara "Por medio de la cual se dictan medidas para reconocer, prevenir y sancionar violencia vicaria como una manifestación de violencia de género y se dictan otras disposiciones - Ley Gabriel Esteban -"

Atentamente

  
**KARYME ADRANA COTES MARTÍNEZ**  
 Representante

### CONTENIDO

Gaceta número 582 - Jueves, 28 de mayo de 2026

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

	<b>Págs.</b>
Informe de Ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 277 de 2025 Cámara, por medio del cual se deroga la Ley 2272 de 2022 (Ley de Paz Total).....	1
Ponencia positiva y texto propuesto para primer debate y texto propuesto Proyecto de Ley número 254 de 2025 Cámara, 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, "Ley Gabriel Esteban". .....	16
<b>CARTAS DE ADHESIÓN</b>	
Carta de adhesión al Proyecto de Ley número 254 De 2025 Cámara (Honorable Representante Karyme Adrana Cotes Martínez), por medio de la cual se dictan medidas para reconocer, prevenir y sancionar violencia vicaria como una manifestación de violencia de género y se dictan otras disposiciones - Ley Gabriel Esteban- .....	26