



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 891

Bogotá, D. C., miércoles, 29 de julio de 2026

EDICIÓN DE 22 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 131 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se adopta el Plan Nacional para la Reparación Integral Efectiva de las Víctimas, se crea el Fondo Nacional de Reparación Integral 2030 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 29 de julio de 2026

Doctor

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

Secretario General

Cámara de Representantes.

Asunto: Radicación del Proyecto de Ley número 131 de 2026 Cámara, por medio de la cual se adopta el Plan Nacional para la Reparación Integral Efectiva de las Víctimas, se crea el Fondo Nacional de Reparación Integral 2030 y se dictan otras disposiciones.

En nuestra condición de Congresistas de la República y en ejercicio de las facultades que nos confiere el artículo 150 de la Constitución Política, nos permitimos someter a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el Proyecto de Ley número 131 de 2026 Cámara, por medio de la cual se adopta el Plan Nacional para la Reparación Integral Efectiva de las Víctimas, se crea el Fondo Nacional de Reparación Integral 2030 y se dictan otras disposiciones, con el propósito de que esta Corporación le imparta el trámite legislativo correspondiente.

Cordialmente,

LUIS RAMIRO RICARDO BUELVAS
Representante a la Cámara
CITREP 8. Montes de María

Jorge Rodrigo Torres	JUAN CARLOS VARGAS CITREP 13 BOLIVAR - ANTIOQUIA
Johan Fredi	Alejandro Cárdenas
Karen López	

PROYECTO DE LEY NÚMERO 131 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se adopta el Plan Nacional para la Reparación Integral Efectiva de las Víctimas, se crea el Fondo Nacional de Reparación Integral 2030 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto fortalecer la Política Pública de Reparación

Integral de las Víctimas del Conflicto Armado interno mediante la adopción del Plan Nacional para la Reparación Integral Efectiva de las Víctimas, la creación del Fondo Nacional para la Reparación Integral 2030 y el establecimiento de mecanismos de planeación, coordinación, financiación, seguimiento y evaluación que contribuyan al cumplimiento progresivo y efectivo de las medidas de reparación integral previstas en el ordenamiento jurídico.

Artículo 2°. Principios. La interpretación y aplicación de la presente ley se regirá por los siguientes principios:

- a. Progresividad. El Estado adoptará medidas orientadas al fortalecimiento progresivo de la Política Pública de Reparación Integral.
- b. No regresividad. Ninguna medida podrá implicar un retroceso injustificado en el nivel de protección de los derechos de las víctimas.
- c. Participación efectiva. Se garantizará la participación de las víctimas y de sus organizaciones representativas en la implementación, seguimiento y evaluación de la presente ley, a través de los mecanismos previstos en la legislación vigente.
- d. Coordinación institucional. Las entidades competentes actuarán de manera articulada, bajo los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad y colaboración armónica.
- e. Enfoque territorial. La implementación de la presente ley reconocerá las particularidades de los territorios más afectados por el conflicto armado.
- f. Priorización territorial. La asignación de recursos y la ejecución de acciones atenderán criterios objetivos de afectación, vulnerabilidad y capacidad institucional, sin afectar el derecho de las víctimas a acceder a las medidas de reparación integral.
- g. Celeridad. Las actuaciones orientadas al cumplimiento de la presente ley se desarrollarán de manera oportuna y sin dilaciones injustificadas.
- h. Sostenibilidad fiscal. La implementación de la presente ley se desarrollará en armonía con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo, procurando la sostenibilidad de la política pública.

Artículo 3°. Plan Nacional para la Reparación Integral Efectiva de las Víctimas. Créase el Plan Nacional para la Reparación Integral Efectiva de las Víctimas como el instrumento de planeación estratégica del Estado para orientar, coordinar, priorizar, articular y evaluar la Política Pública de Reparación Integral de las Víctimas del Conflicto Armado interno, con el fin de acelerar el cumplimiento progresivo y efectivo de las medidas de reparación previstas en el ordenamiento jurídico.

El Plan establecerá las metas, estrategias, indicadores, prioridades territoriales, mecanismos de articulación institucional y criterios de financiación necesarios para fortalecer la ejecución de la política pública y orientar la actuación de las entidades competentes, de conformidad con la presente ley.

Artículo 4°. Naturaleza jurídica. El Plan Nacional para la Reparación Integral Efectiva de las Víctimas constituye el instrumento rector para la planeación, articulación, coordinación, seguimiento y evaluación de la Política Pública de Reparación Integral. Sus disposiciones orientarán la actuación de las entidades que integran el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), en el marco de sus competencias constitucionales y legales.

Artículo 5°. Objetivos del Plan. El Plan Nacional para la Reparación Integral Efectiva de las Víctimas tendrá los siguientes objetivos:

- a. Acelerar el cumplimiento de las medidas de reparación integral previstas en el ordenamiento jurídico.
- b. Reducir progresivamente los rezagos en la implementación de la Política Pública de Reparación Integral.
- c. Fortalecer la articulación, coordinación y concurrencia entre las entidades del SNARIV.
- d. Optimizar la planeación, programación y ejecución de los recursos destinados a la reparación integral.
- e. Reducir las brechas territoriales mediante criterios objetivos de priorización.
- f. Fortalecer las capacidades institucionales para la ejecución, seguimiento y evaluación del Plan.
- g. Promover la participación efectiva de las víctimas y la transparencia en el seguimiento de su implementación.

Artículo 6°. Contenido del Plan. El Plan Nacional para la Reparación Integral Efectiva de las Víctimas contendrá, como mínimo:

1. Diagnóstico actualizado de la Política Pública de Reparación Integral.
2. Línea base para el cumplimiento de las metas nacionales y territoriales.
3. Objetivos, metas e indicadores de gestión, resultado e impacto.
4. Estrategias de coordinación interinstitucional y fortalecimiento institucional.
5. Cronograma de ejecución con identificación de responsables.
6. Programación de los recursos requeridos y sus fuentes de financiación.
7. Estrategias de priorización territorial y aplicación de los enfoques reglamentarios para la debida aplicación de la pública.

8. Mecanismos de seguimiento, evaluación, transparencia y rendición de cuentas.
9. Indicadores para evaluar el cumplimiento progresivo del derecho a la reparación integral.

Artículo 7°. *Formulación, adopción y actualización.* El Plan Nacional para la Reparación Integral Efectiva de las Víctimas será formulado por el Gobierno nacional, a través de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, con la participación de las entidades que integran el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con sus competencias.

Durante el proceso de formulación y actualización del Plan se garantizará la participación efectiva de las víctimas y de sus organizaciones representativas, a través de los mecanismos previstos en la Ley 1448 de 2011 y las demás normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan.

El Plan será adoptado por el Gobierno nacional, mediante el instrumento de política pública que corresponda, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

El Plan será actualizado cada cuatro (4) años o cuando sobrevengan circunstancias que modifiquen de manera significativa las condiciones de la Política Pública de Reparación Integral. La actualización deberá sustentarse en los resultados de los procesos de seguimiento y evaluación, en la evolución de los indicadores, en las necesidades de las víctimas y en la disponibilidad de recursos.

Parágrafo. Ninguna actualización podrá disminuir el nivel de protección de los derechos reconocidos a las víctimas ni afectar el cumplimiento de las metas previstas en la presente ley, salvo que exista una justificación técnica, jurídica o presupuestal debidamente motivada.

Artículo 8°. *Priorización territorial.* La ejecución del Plan Nacional para la Reparación Integral Efectiva de las Víctimas priorizará sus intervenciones en las regiones en donde se desarrollen Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

La priorización tendrá carácter administrativo y no implicará la exclusión, limitación o desconocimiento del derecho a la reparación integral de las víctimas reconocidas conforme al ordenamiento jurídico vigente.

Artículo 9°. *Seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.* La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en coordinación con las entidades que integran el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), será responsable del seguimiento, monitoreo y evaluación permanente del cumplimiento del Plan Nacional para la Reparación Integral Efectiva de las Víctimas.

Con este propósito, elaborará un informe anual que contendrá, como mínimo:

1. El avance en el cumplimiento de las metas e indicadores del Plan.
2. El número de víctimas que accedieron efectivamente a las medidas de reparación integral durante la respectiva vigencia.
3. La ejecución física y financiera de los recursos destinados a la implementación del Plan.
4. Las brechas territoriales identificadas y las acciones adoptadas para su superación.
5. Las recomendaciones orientadas a mejorar la implementación de la política pública.

El informe será presentado, de manera conjunta, a las Comisiones Legales de Paz y posconflictos del Congreso de la República dentro de los primeros treinta (30) días del inicio de cada legislatura ordinaria y deberá publicarse en el sitio web oficial de la Unidad para las Víctimas, garantizando los principios de transparencia, publicidad y acceso a la información pública.

Parágrafo 1°. Las entidades que integran el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) deberán suministrar oportunamente la información requerida para el seguimiento y evaluación del Plan, de conformidad con sus competencias legales.

Parágrafo 2°. El informe anual servirá como insumo para la actualización del Plan Nacional para la Reparación Integral Efectiva de las Víctimas y para la formulación de las decisiones presupuestales e institucionales orientadas al cumplimiento de sus metas.

Artículo 10. *Fondo Nacional para la Reparación Integral 2030.* Créase el Fondo Nacional para la Reparación Integral 2030 como un mecanismo especial de coordinación financiera destinado a articular, programar, gestionar y hacer seguimiento a los recursos orientados al cumplimiento del Plan Nacional para la Reparación Integral Efectiva de las Víctimas.

El Fondo tendrá por finalidad fortalecer la financiación, coordinación y ejecución de la Política Pública de Reparación Integral, promoviendo la concurrencia de recursos y la articulación entre las entidades competentes, de conformidad con la presente ley.

El Fondo no constituirá una persona jurídica independiente, no tendrá planta de personal propia y no modificará las competencias constitucionales o legales de las entidades responsables de la política pública de víctimas. Su administración y funcionamiento se sujetarán a las disposiciones de la presente ley y a la reglamentación que expida el Gobierno nacional.

Artículo 11. *Administración del Fondo.* El Gobierno nacional determinará la entidad responsable de la administración del Fondo Nacional

para la Reparación Integral 2030, garantizando la coordinación con la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La administración del Fondo deberá observar los principios de eficiencia, transparencia, coordinación, responsabilidad fiscal y publicidad.

Artículo 12. *Destinación de los recursos.* Los recursos administrados a través del Fondo Nacional para la Reparación Integral 2030 se destinarán exclusivamente al financiamiento de las acciones previstas en el Plan Nacional para la Reparación Integral Efectiva de las Víctimas, en especial aquellas relacionadas con:

1. La implementación de medidas de reparación integral.
2. El fortalecimiento institucional de las entidades responsables.
3. La ejecución de proyectos de priorización territorial.
4. Los sistemas de información, seguimiento y evaluación del Plan.
5. Las demás acciones compatibles con el objeto del Fondo.

Artículo 13. *Financiación.* El Plan Nacional para la Reparación Integral Efectiva de las Víctimas y el Fondo Nacional para la Reparación Integral 2030 se financiarán mediante la concurrencia y articulación de recursos provenientes de las siguientes fuentes, de conformidad con las competencias de las entidades involucradas y la disponibilidad presupuestal correspondiente:

1. Los recursos que se apropien en el Presupuesto General de la Nación para las entidades competentes en materia de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.
2. Los recursos propios de las entidades del orden nacional y territorial destinados al cumplimiento de las acciones previstas en el Plan, de conformidad con sus competencias legales.
3. Los recursos provenientes del Sistema General de Regalías, cuando su destinación resulte procedente conforme a la Constitución Política y la ley.
4. Los recursos provenientes de cooperación internacional, financiera o técnica, reembolsable y no reembolsable.
5. Las donaciones, aportes, legados y demás contribuciones de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, públicas o privadas, de conformidad con la normativa vigente.
6. Los recursos derivados de convenios, contratos, alianzas estratégicas, acuerdos de cooperación interadministrativa o demás instrumentos de articulación institucional.

7. Los rendimientos financieros que generen los recursos administrados por el Fondo, cuando haya lugar a ello.

8. Las demás fuentes de financiación autorizadas por el ordenamiento jurídico.

Parágrafo 1°. Las entidades que integren el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), en el marco de sus competencias, priorizarán dentro de sus instrumentos de planeación y programación presupuestal las acciones necesarias para la implementación del Plan Nacional para la Reparación Integral Efectiva de las Víctimas, de conformidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo, las disponibilidades presupuestales de cada vigencia fiscal y las disposiciones del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Parágrafo 2°. La Nación, las entidades territoriales y las demás entidades públicas podrán concurrir a la financiación de las acciones previstas en el Plan mediante esquemas de cofinanciación, concurrencia, subsidiariedad, convenios, asociaciones, acuerdos interadministrativos o cualquier otro mecanismo de coordinación y financiación previsto en el ordenamiento jurídico.

Parágrafo 3°. Las entidades responsables de la ejecución del Plan promoverán la gestión y movilización de recursos de cooperación nacional e internacional, así como la celebración de alianzas con organismos multilaterales, agencias de cooperación, entidades públicas y privadas y demás actores nacionales e internacionales, con el fin de fortalecer la financiación y sostenibilidad de las acciones previstas en esta ley, sin que ello implique la creación de obligaciones de gasto diferentes a las autorizadas en las respectivas apropiaciones presupuestales.

Artículo 14. *Coordinación institucional.* Las entidades que integran el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), en el marco de sus competencias constitucionales y legales, deberán incorporar las acciones necesarias para el cumplimiento del Plan Nacional para la Reparación Integral Efectiva de las Víctimas y coordinar su ejecución bajo los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad y colaboración armónica.

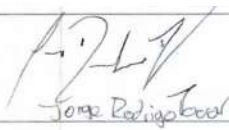
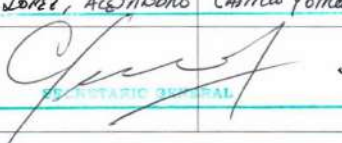
La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas promoverá la articulación entre las entidades responsables para garantizar el cumplimiento de las metas previstas en la presente ley.

Artículo 15. *Armonización con los instrumentos de planeación.* Las acciones previstas en el Plan Nacional para la Reparación Integral Efectiva de las Víctimas deberán armonizarse con el Plan Nacional de Desarrollo, los planes de desarrollo de las entidades territoriales y los demás instrumentos de planeación y programación presupuestal, de conformidad con las competencias de cada entidad y la disponibilidad de recursos.

Artículo 16. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



LUIS RAMIRO RICARDO BUELVAS
Representante a la Cámara
CITREP 8. Montes de María

 Jorge Rodríguez	JUAN CARLOS VARGAS CITREP 13 BOLÍVOR - ANTOQUIA
Jhon Jardi	 Alejandro Castillo
KAREN LOPEZ	
CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL El día 29 de Julio del año 2026 Se presentó en este despacho el Proyecto de Ley ☒ Auto Legislativo ☐ 131 Con su correspondiente Acta de Motivos, suscrito por: <u>HR. LUIS RAMIRO RICARDO BUELVAS, JUAN CARLOS VARGAS, KAREN LOPEZ, ALEJANDRO CASTILLO Y OTROS</u>  SECRETARÍA GENERAL	

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO

A más de una década de la expedición de la Ley 1448 de 2011, Colombia ha logrado consolidar uno de los marcos jurídicos más robustos de América Latina para la protección de las víctimas del conflicto armado interno. La Constitución Política, el bloque de constitucionalidad, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, el Acuerdo Final de Paz y la amplia jurisprudencia de la Corte Constitucional han reconocido de manera inequívoca los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación integral y las garantías de no repetición. Sin embargo, el mayor desafío que enfrenta actualmente el Estado colombiano no consiste en ampliar ese catálogo de derechos, sino en fortalecer su capacidad institucional para hacerlos efectivos de manera oportuna, coordinada y sostenible.

Esta realidad se evidencia en la persistencia de graves afectaciones humanitarias y en las profundas brechas territoriales que aún caracterizan amplias zonas del país. El informe “La Paz ¿Cómo Vamos? Radiografía de los procesos de diálogo de paz en Colombia entre 2022 y 2025” advierte que, únicamente durante los primeros cinco meses de 2025, se registraron 603 eventos violentos

en 188 municipios pertenecientes a 17 regiones del país, cifra que representa un incremento del 9% respecto del mismo periodo de 2024 y un aumento del 45% al comparar el primer trimestre de 2025 con el del año inmediatamente anterior. Estas cifras demuestran que millones de personas continúan enfrentando escenarios de violencia, desplazamiento, confinamiento, amenazas y demás hechos victimizantes que demandan una respuesta institucional cada vez más eficiente y articulada.

El mismo informe concluye que las dificultades para consolidar la paz y garantizar los derechos de las víctimas no obedecen exclusivamente a la permanencia de actores armados ilegales. Entre los principales obstáculos identifica la fragmentación institucional, la insuficiente coordinación entre las entidades públicas, la débil presencia integral del Estado en numerosos territorios y la ausencia de mecanismos suficientemente eficaces para articular la planeación, la financiación y la ejecución de las políticas públicas. En otras palabras, el desafío actual es eminentemente institucional: el país cuenta con un marco normativo amplio, pero aún enfrenta importantes limitaciones para transformar ese marco jurídico en resultados concretos para las víctimas.

Este diagnóstico coincide con la línea jurisprudencial desarrollada por la Corte Constitucional desde la Sentencia T-025 de 2004 y sus posteriores autos de seguimiento, en los cuales se identificó que las principales barreras para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población víctima obedecen a problemas estructurales de coordinación institucional, planeación, disponibilidad de recursos y capacidad administrativa. Más recientemente, en la Sentencia T-299 de 2025, la Corte reiteró que la reparación integral no puede agotarse en el reconocimiento formal de derechos o en la adopción de decisiones administrativas, sino que exige avanzar oportunamente en las distintas fases de la ruta de reparación, advirtiendo que las demoras injustificadas comprometen directamente la protección efectiva de los derechos fundamentales de las víctimas colectivas.

Bajo esa premisa, el presente proyecto de ley parte de una idea esencial: Colombia no necesita crear nuevos derechos para las víctimas; necesita fortalecer los instrumentos mediante los cuales el Estado garantiza el cumplimiento efectivo de los derechos que ya han sido reconocidos por el ordenamiento jurídico. En consecuencia, la iniciativa no modifica el régimen jurídico previsto en la Ley 1448 de 2011 ni altera las competencias de las entidades que integran el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV). Su propósito consiste en fortalecer la arquitectura institucional de la política pública mediante herramientas permanentes de planeación estratégica, coordinación interinstitucional, seguimiento, evaluación y articulación financiera que permitan acelerar el cumplimiento progresivo de las medidas de reparación integral.

Para alcanzar dicho propósito, el proyecto adopta el Plan Nacional para la Reparación Integral Efectiva de las Víctimas como el principal instrumento de planeación estratégica del Estado en esta materia, orientado a definir objetivos, metas, indicadores, prioridades territoriales y mecanismos de evaluación que permitan dirigir de manera articulada la actuación de las entidades competentes. Paralelamente, crea el Fondo Nacional para la Reparación Integral 2030 como un mecanismo especial de coordinación financiera destinado a fortalecer la programación, gestión y concurrencia de los recursos públicos y de cooperación internacional dirigidos a la implementación del Plan. Ambos instrumentos responden a una lógica complementaria: mientras el Plan define el rumbo estratégico de la política pública, el Fondo busca asegurar las condiciones financieras necesarias para su ejecución progresiva y efectiva.

Así, el objeto de esta iniciativa legislativa no consiste en crear una nueva Política Pública de Reparación Integral, sino en fortalecer la capacidad del Estado para ejecutar la existente. El proyecto procura cerrar las brechas históricas entre la formulación de la política y su implementación, consolidar mecanismos permanentes de coordinación institucional y financiera, optimizar el uso de los recursos públicos y fortalecer los sistemas de seguimiento y rendición de cuentas. Con ello, se busca acelerar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales del Estado frente a las víctimas, contribuir a la consolidación de una paz estable y duradera y reafirmar que la reparación integral constituye una condición indispensable para la reconciliación nacional y la vigencia material del Estado Social de Derecho.

2. CONTEXTO Y JUSTIFICACIÓN NORMATIVA

2.1. Realidad de la reparación

La Política Pública de Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado constituye uno de los mayores esfuerzos institucionales desarrollados por el Estado colombiano desde la promulgación de la Constitución Política de 1991. La expedición de la Ley 1448 de 2011 permitió consolidar un modelo integral de atención, asistencia y reparación que ha sido reconocido nacional e internacionalmente como un referente en materia de justicia transicional. Sin embargo, la magnitud del universo de víctimas, la persistencia del conflicto armado y la transformación de las dinámicas de violencia han impuesto nuevos desafíos que superan la capacidad de respuesta originalmente prevista por el legislador. En consecuencia, el principal reto que enfrenta actualmente el Estado no consiste en ampliar el catálogo de derechos de las víctimas, sino en fortalecer los instrumentos que permitan garantizar su cumplimiento efectivo mediante una gestión pública más articulada, eficiente y sostenible.

Esta realidad se evidencia en los más recientes diagnósticos sobre la situación del conflicto armado.

El informe *“La Paz ¿Cómo Vamos? Radiografía de los procesos de diálogo de paz en Colombia (2022-2025)”* revela que únicamente durante los primeros cinco meses de 2025 se registraron 603 eventos violentos en 188 municipios pertenecientes a 17 regiones del país, lo que representa un incremento del 9% respecto del mismo periodo del año anterior y un aumento cercano al 45% frente al primer trimestre de 2024. Estos indicadores reflejan que la violencia continúa produciendo graves afectaciones humanitarias y mantiene una presión constante sobre las instituciones encargadas de garantizar la atención y reparación integral de las víctimas.

Las mayores afectaciones continúan concentrándose en regiones como Catatumbo, el norte y oriente del Cauca, el Bajo Cauca antioqueño, el sur de Córdoba, Arauca, Chocó, el Pacífico nariñense, Putumayo, Guaviare y el sur del Meta, donde confluyen disputas por el control territorial entre diferentes estructuras armadas ilegales, economías ilícitas y una limitada presencia institucional. En estos territorios, la reparación integral enfrenta retos adicionales derivados de fenómenos como el desplazamiento forzado, el confinamiento de comunidades, los homicidios selectivos, las amenazas contra líderes sociales y las restricciones para el acceso institucional. Esta realidad exige que la política pública incorpore mecanismos de planeación y priorización territorial que permitan orientar los esfuerzos estatales hacia las zonas con mayores niveles de afectación.

A esta situación se suma la creciente complejidad del conflicto armado. El mismo informe evidencia que actualmente interactúan múltiples organizaciones armadas ilegales, entre ellas el Ejército de Liberación Nacional (ELN), estructuras del Estado Mayor Central de las antiguas FARC-EP, la Segunda Marquetalia, el Clan del Golfo y diversos grupos armados de carácter regional. La coexistencia de estos actores ha fragmentado las dinámicas de violencia y ha incrementado la dificultad para implementar de manera uniforme las políticas públicas de reparación integral, particularmente en aquellos territorios donde convergen competencias de múltiples entidades nacionales y territoriales. Este escenario demanda instrumentos de coordinación más robustos que permitan armonizar la actuación institucional frente a contextos cada vez más complejos.

En consecuencia, la realidad actual demuestra que Colombia dispone de un sólido marco jurídico para la protección de las víctimas, pero enfrenta importantes desafíos relacionados con la implementación efectiva de dicha política pública. La persistencia de nuevas victimizaciones, las profundas diferencias territoriales, la dispersión institucional y las crecientes necesidades financieras evidencian la conveniencia de fortalecer los mecanismos de planeación estratégica, coordinación interinstitucional, seguimiento y articulación presupuestal. Precisamente, sobre estas necesidades se estructura el presente proyecto de ley, cuyo

propósito no consiste en modificar el régimen jurídico vigente de reparación integral, sino en dotar al Estado de herramientas que permitan hacer más eficiente y efectiva su implementación.

2.2. Justificación legal

La Constitución Política de 1991 impone al Estado colombiano el deber de garantizar la efectividad de los derechos fundamentales, proteger a todas las personas residentes en el territorio nacional y asegurar el cumplimiento de los principios que orientan el Estado Social de Derecho. En desarrollo de estos mandatos, el ordenamiento jurídico colombiano ha consolidado un amplio conjunto de normas dirigidas a la protección de las víctimas del conflicto armado, reconociendo que la reparación integral constituye no solamente una medida de justicia, sino también un presupuesto indispensable para la construcción de una paz estable y duradera. En consecuencia, cualquier iniciativa legislativa orientada a fortalecer la capacidad institucional para garantizar dichos derechos encuentra fundamento directo en los artículos 1°, 2°, 13, 22, 93 y 229 de la Constitución Política, así como en los compromisos internacionales asumidos por el Estado colombiano en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario.

La evolución normativa colombiana evidencia un proceso progresivo de fortalecimiento institucional. A partir de la Ley 387 de 1997 se desarrollaron los primeros instrumentos para la atención de la población desplazada por la violencia. Posteriormente, la Sentencia T-025 de 2004 declaró la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional debido a las graves falencias estructurales en la atención de dicha población, decisión que dio lugar a un amplio proceso de seguimiento judicial orientado a fortalecer la coordinación institucional, la planeación, la asignación de recursos y los mecanismos de evaluación de la política pública. Sobre estos antecedentes se construyó posteriormente la Ley 1448 de 2011, la cual consolidó el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y definió el modelo actualmente vigente.

La Corte Constitucional ha reiterado de manera constante que el derecho a la reparación integral no se satisface únicamente mediante el reconocimiento formal de las víctimas o la expedición de actos administrativos. En la Sentencia T-299 de 2025, la Corte recordó que la Ruta de Reparación Colectiva comprende un conjunto de etapas sucesivas que deben ejecutarse de manera oportuna y coordinada, advirtiendo que las demoras injustificadas en el avance de dichos procesos generan un déficit de protección constitucional y comprometen el goce efectivo de los derechos fundamentales de las víctimas. De igual manera, destacó que la participación efectiva de las comunidades constituye un elemento esencial para garantizar una reparación integral real y no meramente formal.

En el mismo sentido, la línea jurisprudencial desarrollada desde la Sentencia T-025 de 2004

y consolidada mediante los posteriores autos de seguimiento ha identificado que los principales obstáculos para garantizar los derechos de las víctimas obedecen a problemas estructurales de coordinación institucional, insuficiencia de mecanismos de planeación, dificultades en la articulación presupuestal y limitaciones para el seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Estos pronunciamientos evidencian que el fortalecimiento de los instrumentos de gestión pública constituye una medida constitucionalmente legítima y necesaria para avanzar en la superación de las falencias estructurales identificadas por la propia Corte Constitucional.

En este contexto, el presente proyecto de ley encuentra plena justificación jurídica al desarrollar herramientas orientadas a fortalecer la implementación de una política pública ya existente, sin modificar las competencias de las entidades que integran el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas ni crear nuevos derechos sustanciales. La adopción del Plan Nacional para la Reparación Integral Efectiva de las Víctimas y la creación del Fondo Nacional para la Reparación Integral 2030 constituyen mecanismos de desarrollo legislativo encaminados a mejorar la planeación estratégica, la coordinación interinstitucional, la articulación financiera y el seguimiento de la política pública, contribuyendo así al cumplimiento progresivo de las obligaciones constitucionales e internacionales del Estado colombiano frente a las víctimas del conflicto armado.

2.2. El impacto esperado del proyecto de ley en la garantía efectiva de los derechos de las víctimas

La necesidad de fortalecer la Política Pública de Reparación Integral no responde únicamente a consideraciones jurídicas o institucionales; surge de una realidad estadística que evidencia la enorme dimensión del desafío que enfrenta el Estado colombiano. De acuerdo con la información oficial suministrada por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), con corte al 1 de julio de 2026, el Registro Único de Víctimas registra **10.303.346 víctimas** del conflicto armado interno. De ellas, **9.181.740** corresponden a víctimas de desplazamiento forzado; **1.163.588** a homicidio; **868.084** a amenazas; **239.170** a confinamiento; **210.605** a desaparición forzada; **143.952** a pérdida de bienes; **103.643** a actos terroristas y enfrentamientos; además de miles de víctimas de secuestro, violencia sexual, reclutamiento ilícito de niños, niñas y adolescentes, tortura, lesiones personales y despojo de tierras. Estas cifras no representan simples registros administrativos; corresponden a millones de proyectos de vida interrumpidos que continúan esperando una reparación efectiva por parte del Estado.

El mismo diagnóstico demuestra que, pese a los importantes esfuerzos institucionales realizados desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011,

la capacidad estatal continúa siendo insuficiente frente a la magnitud del universo de víctimas. Entre 2011 y mayo de 2026 se han otorgado **1.831.392 indemnizaciones administrativas**, por un valor superior a **15 billones de pesos**. Si bien esta cifra constituye uno de los mayores programas de reparación administrativa desarrollados en el mundo, también evidencia la dimensión del reto pendiente: el número de víctimas registradas supera ampliamente la capacidad histórica de respuesta del Estado. De igual manera, durante ese mismo periodo se han acompañado **807.511 procesos** de retorno, reubicación e integración local; se han implementado **398.488 medidas de rehabilitación**, **478.085 medidas de satisfacción** y **145.804 garantías de no repetición**, además de **4.749 acciones de reparación colectiva** para sujetos colectivos en fase de implementación. Cada una de estas cifras refleja avances significativos, pero también demuestra que la política pública requiere mayores niveles de planeación, articulación institucional y sostenibilidad financiera para responder a la dimensión real del conflicto armado.

Precisamente, el presente proyecto de ley parte del reconocimiento de esa realidad. La iniciativa no pretende crear nuevos derechos ni modificar el régimen jurídico de reparación previsto en la Ley 1448 de 2011; busca fortalecer la capacidad institucional del Estado para hacer efectivos los derechos que ya han sido reconocidos por el ordenamiento jurídico. La principal dificultad que hoy enfrenta la política pública no radica en la ausencia de normas, sino en la dispersión de esfuerzos, la falta de coordinación entre las entidades responsables, la inexistencia de una planeación estratégica de largo plazo y las dificultades para asegurar una financiación articulada que permita reducir progresivamente los rezagos acumulados. En otras palabras, el problema no es jurídico; es de gestión pública.

En ese escenario, la creación del **Plan Nacional para la Reparación Integral Efectiva de las Víctimas** permitirá que todas las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) orienten su actuación bajo una misma hoja de ruta, con objetivos comunes, metas verificables, indicadores de resultado, prioridades territoriales y mecanismos permanentes de seguimiento y evaluación. Ello permitirá concentrar los esfuerzos institucionales en aquellos territorios donde se encuentran los mayores niveles de afectación y rezago, optimizar el uso de la capacidad administrativa disponible y reducir las demoras que actualmente enfrentan miles de víctimas para acceder a las distintas medidas de reparación. El proyecto convierte la reparación integral en una política pública planificada, medible y evaluable, en lugar de una suma de actuaciones aisladas desarrolladas por múltiples entidades.

Complementariamente, la creación del **Fondo Nacional para la Reparación Integral 2030** fortalecerá la sostenibilidad financiera de la política pública mediante la articulación de recursos

provenientes del Presupuesto General de la Nación, las entidades territoriales, el Sistema General de Regalías, la cooperación internacional y las demás fuentes autorizadas por el ordenamiento jurídico. Esta herramienta no crea nuevas obligaciones automáticas de gasto ni altera las competencias existentes; por el contrario, permite organizar de manera estratégica la concurrencia de recursos, facilitar la programación plurianual de inversiones y garantizar que las metas del Plan cuenten con respaldo financiero suficiente para su ejecución progresiva. Para las víctimas, ello significa mayores posibilidades de acceder oportunamente a las medidas de reparación, con menor incertidumbre sobre la disponibilidad de recursos y una ejecución institucional más coherente.

En consecuencia, el verdadero impacto de esta iniciativa no puede medirse únicamente en términos administrativos o presupuestales, sino en la capacidad del Estado para transformar cifras en resultados concretos para las personas. Detrás de los más de **10 millones de víctimas registradas**, de los **1,8 millones de indemnizaciones entregadas**, de las **807 mil rutas de retorno y reubicación**, de las **más de un millón de medidas de rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición** y de las acciones de reparación colectiva ejecutadas, existen ciudadanos que esperan recuperar condiciones de dignidad, estabilidad y confianza en las instituciones. Este proyecto busca precisamente fortalecer las herramientas que permitirán acelerar esa respuesta, reducir las brechas históricas en la implementación de la política pública y consolidar una reparación integral más oportuna, coordinada, transparente y sostenible, como condición indispensable para la reconciliación nacional y la construcción de una paz estable y duradera.

3. JUSTIFICACIÓN DE LA SOLUCIÓN LEGISLATIVA

La evolución de la Política Pública de Reparación Integral en Colombia demuestra que los principales avances alcanzados durante las últimas décadas han estado orientados al reconocimiento jurídico de los derechos de las víctimas, a la creación de instituciones especializadas y al desarrollo de mecanismos administrativos para garantizar su atención, asistencia y reparación. No obstante, el análisis de la realidad territorial, de los informes institucionales y de la jurisprudencia constitucional evidencia que los mayores desafíos actuales ya no radican en la ausencia de normas o de entidades competentes, sino en la necesidad de fortalecer la capacidad del Estado para planificar, coordinar, financiar, ejecutar y evaluar de manera integral las acciones dirigidas a garantizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas. En este contexto, la presente iniciativa legislativa propone una respuesta institucional que no sustituye el modelo previsto en la Ley 1448 de 2011, sino que fortalece los instrumentos mediante los cuales dicho modelo puede alcanzar mayores niveles de eficacia y cobertura.

La evidencia recopilada para la elaboración del presente proyecto demuestra que la persistencia del conflicto armado y la transformación de las dinámicas de violencia continúan generando nuevas demandas sobre la política pública de reparación. Como se expuso anteriormente, durante los primeros cinco meses de 2025 se registraron 603 eventos violentos en 188 municipios de 17 regiones del país, con incrementos del 9% frente al mismo periodo de 2024 y del 45% respecto del primer trimestre del año anterior. Estas cifras reflejan que la política pública debe responder simultáneamente al rezago acumulado en los procesos de reparación y a la aparición permanente de nuevos hechos victimizantes, especialmente en regiones como Catatumbo, Cauca, Arauca, Chocó, Bajo Cauca antioqueño, Putumayo, Guaviare y el Pacífico nariñense. En consecuencia, la ausencia de un instrumento nacional de planeación con metas, prioridades territoriales e indicadores dificulta la capacidad del Estado para orientar de manera estratégica la respuesta institucional frente a un fenómeno cuya complejidad continúa aumentando.

Precisamente por ello, el proyecto propone la adopción del Plan Nacional para la Reparación Integral Efectiva de las Víctimas como el principal instrumento de planificación estratégica de la política pública. La creación de este Plan responde a la necesidad de articular las actuaciones de las entidades que integran el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) bajo objetivos comunes, metas verificables, indicadores de cumplimiento, cronogramas de ejecución y mecanismos permanentes de evaluación. Lejos de crear una nueva estructura administrativa, el Plan busca fortalecer la coordinación de las capacidades institucionales existentes, reducir la dispersión de esfuerzos y facilitar la toma de decisiones basada en evidencia. Asimismo, incorpora criterios de priorización territorial que permiten orientar la acción del Estado hacia aquellas regiones donde convergen mayores niveles de victimización, persistencia del conflicto y dificultades de acceso institucional, garantizando un uso más eficiente de los recursos públicos.

Finalmente, el proyecto incorpora mecanismos permanentes de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas, elementos que han sido identificados por la Corte Constitucional como condiciones indispensables para superar los déficits estructurales de implementación de la política pública de víctimas. Tanto la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento como las recientes Sentencias T-041 y T-299 de 2025 han reiterado que la efectividad de los derechos depende de la existencia de instrumentos que permitan verificar el cumplimiento de las metas, corregir oportunamente las deficiencias institucionales y garantizar la participación efectiva de las víctimas en todas las etapas del proceso de reparación. En armonía con dichos precedentes, el presente proyecto establece la obligación de elaborar informes periódicos al Congreso de la República,

implementar indicadores verificables de desempeño y fortalecer los mecanismos de evaluación de resultados, con el propósito de asegurar que la política pública pueda ser objeto de seguimiento permanente y de mejora continua.

3.1. La necesidad de un instrumento nacional de planeación

La Política Pública de Reparación Integral de las Víctimas del Conflicto Armado ha experimentado un importante desarrollo institucional desde la expedición de la Ley 1448 de 2011. En la actualidad existen múltiples instrumentos de planeación, documentos técnicos, planes de acción, programas sectoriales, estrategias territoriales y herramientas de seguimiento elaboradas por las diferentes entidades que integran el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV). No obstante, la existencia de estos instrumentos no ha sido suficiente para garantizar una ejecución articulada, homogénea y orientada al cumplimiento efectivo de los objetivos de la política pública.

En efecto, las distintas entidades responsables de implementar las medidas de reparación elaboran sus propios instrumentos de planificación conforme a sus competencias legales y presupuestales. Si bien ello responde a la autonomía administrativa de cada organismo, también ha generado diferencias en la formulación de metas, indicadores, cronogramas y criterios de priorización, dificultando la existencia de una visión estratégica común que permita evaluar integralmente los avances de la política pública nacional.

Esta dispersión de instrumentos de planificación limita la capacidad del Estado para establecer prioridades nacionales, coordinar esfuerzos institucionales y orientar los recursos públicos hacia los territorios con mayores necesidades. Como consecuencia, la evaluación del cumplimiento de la política termina realizándose de manera fragmentada, privilegiando el seguimiento de las actividades desarrolladas por cada entidad antes que la medición de los resultados obtenidos para las víctimas. La jurisprudencia constitucional ha insistido en que la garantía efectiva de los derechos de las víctimas exige que las autoridades adopten mecanismos de planeación que permitan superar las fallas estructurales identificadas en la implementación de la política pública. La sola existencia de programas o acciones aisladas no satisface el deber constitucional de garantizar una reparación integral, oportuna y efectiva cuando estas actuaciones carecen de articulación y de objetivos comunes.

Por esta razón, el presente proyecto propone la adopción del Plan Nacional para la Reparación Integral Efectiva de las Víctimas, concebido como el instrumento rector de planeación estratégica de la política pública. El Plan permitirá establecer objetivos nacionales, metas verificables, indicadores de resultado, criterios de priorización territorial, mecanismos de seguimiento y cronogramas

de ejecución comunes para todas las entidades involucradas, fortaleciendo la capacidad del Estado para orientar de manera coherente la implementación de las medidas de reparación.

Es importante precisar que el Plan no sustituye los instrumentos de planeación existentes ni modifica las competencias asignadas a las entidades responsables. Su finalidad consiste en integrarlos bajo una estrategia nacional común que facilite la coordinación institucional, la evaluación de resultados y la toma de decisiones basada en evidencia, contribuyendo así a una ejecución más eficiente y transparente de la Política Pública de Reparación Integral.

3.2. La necesidad de fortalecer la coordinación institucional

La reparación integral de las víctimas constituye una de las políticas públicas más complejas del Estado colombiano debido a su carácter transversal e interinstitucional. Su implementación no depende exclusivamente de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, sino de la actuación coordinada de numerosas entidades nacionales y territoriales, cada una responsable de desarrollar componentes específicos relacionados con la restitución de derechos, la rehabilitación, la satisfacción, las garantías de no repetición y las medidas de indemnización.

En el desarrollo de esta política concurren, entre otras, la Unidad para las Víctimas, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Agencia Nacional de Tierras, la Agencia de Renovación del Territorio, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), la Unidad de Restitución de Tierras, así como los departamentos, distritos y municipios, quienes cumplen funciones esenciales para garantizar la efectividad de las distintas medidas de reparación previstas por la ley.

La amplitud de actores institucionales constituye una fortaleza de la política pública, pero al mismo tiempo representa uno de sus principales desafíos. La diversidad de competencias, fuentes de financiación, metodologías de intervención y capacidades institucionales hace indispensable contar con mecanismos permanentes de articulación que permitan orientar las actuaciones de todas las entidades hacia objetivos comunes.

La experiencia acumulada durante más de una década de implementación de la Ley 1448 de 2011 demuestra que una política pública de esta magnitud no puede depender únicamente de la coordinación espontánea entre entidades. La ausencia de instrumentos uniformes de articulación dificulta la programación conjunta de acciones, retrasa la ejecución de las medidas de reparación y genera

diferencias significativas entre territorios respecto de la oportunidad y calidad de la atención brindada a las víctimas.

En este contexto, la presente iniciativa fortalece la coordinación institucional mediante la definición de un marco nacional de planeación y seguimiento que permita integrar las actuaciones de las diferentes entidades del Estado sin alterar las competencias constitucionales y legales que actualmente les corresponden. Se trata de fortalecer la gobernanza de la política pública mediante reglas claras de articulación, intercambio de información, programación de acciones y evaluación de resultados.

De esta manera, el proyecto busca consolidar una gestión pública basada en la corresponsabilidad institucional, la coordinación administrativa y la cooperación entre los distintos niveles de gobierno, en armonía con los principios previstos en los artículos 113, 209 y 288 de la Constitución Política. El fortalecimiento de la coordinación no constituye un fin en sí mismo, sino un instrumento indispensable para garantizar que las medidas de reparación lleguen de manera efectiva, oportuna y equitativa a las víctimas del conflicto armado.

Una perfecta representación de esto sería:



Imagen 1 - Fuente propia – creación de mapa radar sobre la integración e intensidad de la responsabilidad de llevar a cabo el Plan.

3.3. La necesidad de fortalecer la financiación

La efectividad de la Política Pública de Reparación Integral depende no solo de la existencia de un marco jurídico adecuado y de una adecuada coordinación institucional, sino también de la disponibilidad y organización de los recursos financieros necesarios para hacer realidad las medidas previstas por la ley. En este sentido, uno de los principales desafíos identificados durante la implementación de la Ley 1448 de 2011 ha consistido en garantizar una financiación suficiente, estable y articulada que

permita atender progresivamente las obligaciones del Estado frente a las víctimas.

Actualmente, los recursos destinados a la reparación integral provienen de diversas fuentes presupuestales administradas por múltiples entidades del orden nacional y territorial. Esta diversidad de fuentes responde al carácter transversal de la política pública, pero también dificulta la programación integral de las inversiones, el seguimiento de la ejecución presupuestal y la evaluación de los resultados alcanzados. En ausencia de mecanismos de articulación financiera, la asignación de recursos suele responder a las dinámicas propias de cada entidad, reduciendo la posibilidad de orientar las inversiones hacia objetivos estratégicos comunes.

Esta situación adquiere especial relevancia si se considera que la reparación integral comprende medidas de naturaleza muy diversa -indemnización administrativa, restitución de tierras, rehabilitación, vivienda, educación, salud, generación de ingresos, proyectos productivos, infraestructura social, memoria histórica y garantías de no repetición- cuya implementación involucra diferentes sectores administrativos y distintos niveles de gobierno. En consecuencia, la sostenibilidad financiera de la política exige mecanismos que faciliten la concurrencia y coordinación de los recursos públicos.

Con el propósito de fortalecer esta dimensión de la política pública, el presente proyecto propone la creación del Fondo Nacional para la Reparación Integral 2030, concebido como un instrumento de administración y articulación financiera que facilite la programación, coordinación y seguimiento de los recursos destinados a la implementación del Plan Nacional para la Reparación Integral Efectiva de las Víctimas.

Es importante destacar que el Fondo no constituye una fuente autónoma de gasto ni implica la creación automática de nuevas obligaciones fiscales. Su función consiste en integrar y administrar las fuentes de financiación autorizadas por el ordenamiento jurídico, promoviendo una utilización más eficiente, transparente y coordinada de los recursos públicos, en concordancia con los principios de sostenibilidad fiscal, eficiencia administrativa y responsabilidad en el manejo de las finanzas públicas.

Con el fin de ilustrar el alcance esperado de la presente iniciativa legislativa, a continuación, se presenta un escenario conceptual que refleja el impacto potencial de la implementación del Plan Nacional para la Reparación Integral Efectiva de las Víctimas. Esta representación evidencia cómo el fortalecimiento de la planeación, la coordinación institucional y la financiación podría traducirse en una mayor cobertura y eficacia de las medidas de reparación integral.



Imagen 2 - Fuente propia.

De esta manera, la propuesta fortalece la capacidad del Estado para garantizar la continuidad de la política pública, mejorar la programación presupuestal de largo plazo y facilitar el cumplimiento progresivo de las obligaciones derivadas del derecho a la reparación integral, contribuyendo a que la disponibilidad de recursos deje de ser un factor de incertidumbre para la materialización efectiva de los derechos de las víctimas.

4. CONCLUSIONES

La reparación integral de las víctimas constituye uno de los compromisos constitucionales y convencionales más importantes asumidos por el Estado colombiano. A lo largo de las últimas décadas, el país ha construido un sólido marco jurídico e institucional orientado a garantizar los derechos de quienes han sufrido las consecuencias del conflicto armado, consolidando un sistema de protección ampliamente reconocido tanto en el ámbito nacional como internacional.

No obstante, la experiencia acumulada durante la implementación de la Ley 1448 de 2011 y de las demás normas que integran la política pública de atención, asistencia y reparación integral evidencia que el principal desafío ya no radica en el reconocimiento normativo de nuevos derechos, sino en la capacidad institucional para hacer efectivos aquellos que el ordenamiento jurídico ya ha consagrado. Las dificultades asociadas a la dispersión de competencias, la insuficiente articulación interinstitucional, las limitaciones en la planeación estratégica, la ausencia de mecanismos permanentes de seguimiento y la necesidad de fortalecer la sostenibilidad financiera continúan representando obstáculos significativos para alcanzar una reparación oportuna, integral y efectiva.

En ese contexto, el presente proyecto de ley propone una respuesta institucional orientada a fortalecer la gestión pública mediante instrumentos que permitan mejorar la coordinación, la programación, la financiación y la evaluación de las acciones dirigidas a las víctimas, sin modificar el

catálogo de derechos actualmente reconocido por el ordenamiento jurídico. La adopción del Plan Nacional para la Reparación Integral Efectiva de las Víctimas y la creación del Fondo Nacional para la Reparación Integral constituyen mecanismos complementarios destinados a incrementar la capacidad del Estado para cumplir de manera progresiva y efectiva sus obligaciones constitucionales.

La iniciativa resulta compatible con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que orientan la organización administrativa del Estado colombiano, así como con el deber de garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales, la prevalencia del interés general y la protección reforzada de las víctimas del conflicto armado. De igual manera, armoniza con las obligaciones internacionales asumidas por Colombia en materia de derechos humanos, derecho internacional humanitario y justicia transicional.

La propuesta legislativa incorpora además una perspectiva de gestión pública basada en resultados, fortaleciendo los instrumentos de planeación, seguimiento y evaluación de la Política Pública de Reparación Integral. Ello permitirá optimizar la utilización de los recursos públicos, mejorar la coordinación entre las diferentes entidades responsables y fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas frente a la ciudadanía y, particularmente, frente a las víctimas.

En consecuencia, el proyecto de ley representa una herramienta normativa orientada a consolidar la capacidad institucional del Estado colombiano para garantizar una reparación integral más efectiva, articulada y sostenible, contribuyendo al fortalecimiento del Estado Social de Derecho, al cumplimiento de los fines esenciales del Estado previstos en el artículo 2 de la Constitución Política y a la construcción de una paz estable y duradera mediante la materialización efectiva de los derechos de las víctimas.

Por las razones anteriormente expuestas, se somete a consideración del Honorable Congreso de la República el presente proyecto de ley, con el convencimiento de que su aprobación contribuirá significativamente al fortalecimiento de la Política Pública de Reparación Integral y al cumplimiento efectivo de los compromisos constitucionales, legales e internacionales asumidos por el Estado colombiano en favor de las víctimas del conflicto armado.

Referencias

Normatividad

- Constitución Política de Colombia (1991). Disponible en: Secretaría del Senado de la República
- Ley 1448 de 2011.
- Ley 387 de 1997.

Jurisprudencia

- Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004.

- Corte Constitucional. Sentencia T-299 de 2025.
- Corte Constitucional. Sentencia T-041 de 2025.

Instrumentos internacionales

- Principios y Directrices Básicos de las Naciones Unidas sobre el Derecho de las Víctimas a Obtener Reparaciones (Resolución 60/147).
- Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Documentos técnicos

- Unidad para las Víctimas – Documentos e informes técnicos.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). Documentos CONPES relacionados con víctimas y construcción de paz.
- *La Paz ¿Cómo vamos? Radiografía de los procesos de diálogo de paz en Colombia (2022-2025).*
- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad – Informe Final.
- Centro Nacional de Memoria Histórica.

 LUIS RAMIRO RICARDO BUELVAS Representante a la Cámara CITREP 8, Montes de María	
 Alvaro Cortillo.	JUAN CARLOS VARGAS CITREP 13 BULIVARI - ANTIOQUIA.
Jhon Jiroli	
KARIM WRAU	

PROYECTO DE LEY ORDINARIA
NÚMERO 194 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se reconoce, previene y atiende la soledad no deseada como fenómeno de vulnerabilidad social, se crea la política pública nacional y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., julio de 2026

Doctor

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ
SECRETARIO GENERAL

Honorable Cámara de Representantes
Bogotá

Asunto: Proyecto de Ley Ordinaria número 194 de 2026 Cámara.
Señores funcionarios,

Radico ante ustedes el presente Proyecto de Ley Ordinaria número 194 de 2026 Cámara, *por medio de la cual se reconoce, previene y atiende la soledad no deseada como fenómeno de vulnerabilidad social, se crea la política pública nacional y se dictan otras disposiciones*. En este sentido, se presenta a consideración el presente proyecto de ley, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la ley y la Constitución.


JULIANA ARAY FRANCO
Representante a la Cámara
Departamento de Bolívar

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 194 DE 2026
CÁMARA**

por medio de la cual se reconoce, previene y atiende la soledad no deseada como fenómeno de vulnerabilidad social, se crea la política pública nacional y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto reconocer, prevenir y atender la soledad no deseada o involuntaria como una situación de vulnerabilidad social, mediante la adopción de medidas de carácter preventivo, comunitario, educativo e interinstitucional, la creación de una política pública nacional, y la articulación de acciones del Estado orientadas a fortalecer los vínculos sociales, comunitarios y de cuidado, y a promover el bienestar, la dignidad y la inclusión social de las personas y se establecen otras disposiciones.

Artículo 2°. Definición de soledad no deseada o involuntaria. Se entiende por soledad no deseada o involuntaria la condición en la que se encuentra una persona que, sin haberlo elegido libremente, experimenta una carencia significativa de relaciones sociales, afectivas o de apoyo, o percibe que las relaciones que mantiene son insuficientes en cantidad, calidad o intensidad respecto de sus necesidades y expectativas.

Esta situación implica un malestar o sufrimiento subjetivo, derivado de la necesidad insatisfecha de vinculación, comunicación y apoyo emocional, y puede generar consecuencias negativas en la salud física, mental y emocional, así como en las dimensiones social, económica y comunitaria de la vida de la persona.

La soledad no deseada puede presentarse aun cuando la persona no viva sola, y constituye un factor de vulnerabilidad social que requiere atención, prevención e intervención por parte del Estado.

Artículo 3°. Principios rectores. La presente ley se fundamenta en los siguientes principios:

- a) **Dignidad humana.** Reconocimiento de toda persona como sujeto de derechos, cuyo bienestar físico, mental, emocional y social debe ser protegido por el Estado, la sociedad y la familia, garantizando condiciones de vida dignas que incluya el acompañamiento, el respeto y la no exclusión social.
- b) **Cuidado mutuo.** Entendido como el deber ético y social de promover relaciones de apoyo, solidaridad y atención recíproca entre las personas, en especial frente a situaciones de vulnerabilidad asociadas a la soledad no deseada, de conformidad con el enfoque de cuidado reconocido por la jurisprudencia constitucional.
- c) **Corresponsabilidad social.** Principio según el cual la prevención y atención de la soledad no deseada constituye una responsabilidad compartida entre el Estado, las entidades territoriales, la sociedad civil, las organizaciones sociales, el sector privado y la ciudadanía, en el marco del Estado social de derecho.
- d) **Autonomía personal.** Respeto por la capacidad de cada persona para tomar decisiones libres e informadas sobre su proyecto de vida, garantizando que las acciones de acompañamiento, cuidado y prevención de la soledad se orienten a fortalecer la autonomía y no a sustituirla.
- e) **Prevención del abandono y del aislamiento social.** Orientación prioritaria hacia la identificación temprana de factores de riesgo asociados al abandono, el aislamiento y la soledad no deseada, mediante acciones preventivas, intersectoriales y oportunas que eviten su cronificación y sus impactos en la salud y el bienestar.
- f) **Promoción de la convivencia e integración intergeneracional.** Fomento de espacios, programas y políticas que fortalezcan el encuentro, la cooperación y el reconocimiento mutuo entre distintas generaciones, como estrategia para reforzar el tejido social, prevenir la soledad y promover la solidaridad intergeneracional.

Artículo 4°. Ámbito de aplicación y priorización de la ley. La presente ley se aplicará a todas las personas que se encuentren en situación de soledad no deseada o involuntaria en el territorio nacional. Corresponderá al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social determinar y aplicar criterios de priorización y atención, orientados a la identificación de personas y grupos poblacionales con mayor riesgo de aislamiento social, debilitamiento de los vínculos relacionales o afectación de su bienestar y dignidad, entre otros: personas adultas mayores, personas en condición de discapacidad, niños, niñas y adolescentes, mujeres, personas víctimas del conflicto armado, personas pertenecientes a grupos étnicos, comunidades campesinas o poblaciones

rurales, personas privadas de la libertad o en procesos de reintegración social, así como personas migrantes o refugiadas.

Parágrafo. La definición de los criterios, instrumentos y mecanismos para la priorización, atención, prevención e intervención en situaciones de soledad no deseada se realizará conforme a los enfoques de derechos humanos, diferencial, territorial, de género, intergeneracional e intercultural, y deberá articularse con las políticas públicas, programas y ayudas existentes, evitando la duplicidad de funciones y recursos públicos para promover el uso eficiente de estos.

Artículo 4°. Creación de la Política Pública Nacional para la Prevención y Atención de la Soledad No Deseada. Créase la Política Pública Nacional para la Prevención y Atención de la Soledad No Deseada, la cual tendrá como objetivo prevenir, identificar, atender y mitigar las situaciones de soledad no deseada o involuntaria, mediante acciones integrales, intersectoriales y con enfoque territorial, orientadas al fortalecimiento de los vínculos sociales, comunitarios y de cuidado.

La formulación, coordinación y seguimiento de esta política estará a cargo del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, como entidad líder, en articulación con el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio del Trabajo, el Departamento Nacional de Planeación, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Ministerio del Interior.

La Política Pública comprenderá, entre otras, las siguientes acciones, sin perjuicio de aquellas adicionales que se definan en su desarrollo y reglamentación:

- a) La identificación y caracterización de personas en situación de soledad no deseada, con enfoque diferencial, territorial e interseccional.
- b) Adecuar, activar y resignificar espacios públicos y comunitarios –como parques, bibliotecas, casas de la cultura, centros comunitarios, instituciones educativas y escenarios deportivos– como lugares de encuentro, interacción social y construcción de vínculos, garantizando accesibilidad universal y participación intergeneracional.
- c) Fortalecer la articulación y coordinación entre el nivel nacional y los gobiernos departamentales y municipales, mediante lineamientos comunes, asistencia técnica, intercambio de buenas prácticas y esquemas de cofinanciación, que permitan una implementación territorial coherente y sostenible.
- d) Promover y fortalecer acciones comunitarias de base vecinal para la prevención y atención de la soledad no deseada, a través de redes barriales de apoyo, espacios comunitarios de encuentro y estrategias de acompañamiento

entre vecinos, que podrán ser impulsadas y articuladas por ediles, juntas de acción comunal, organizaciones sociales y liderazgos comunitarios, en coordinación con las autoridades locales. Estas acciones podrán ser consideradas, de manera no obligatoria, dentro de los presupuestos participativos y demás mecanismos de planeación y participación ciudadana del nivel local.

- e) La articulación con servicios de salud física y mental, como parte de un abordaje integral del bienestar.
- f) Desarrollar estrategias preventivas y educativas mediante lineamientos dirigidos a todos los niveles y comunidad educativa, orientados al fortalecimiento de habilidades socioemocionales, la convivencia y los vínculos sociales, con respeto de la autonomía escolar y universitaria.
- g) La coordinación y complementariedad con programas y políticas públicas existentes, evitando la duplicidad de funciones y recursos públicos.
- h) El seguimiento y evaluación periódica de los impactos de la política, con indicadores de resultado y bienestar social.

Artículo 5°. Registro Voluntario de Personas en Soledad (RVD PES). Créase el Registro Nacional Voluntario de Personas en Situación de Soledad No Deseada, el cual será administrado por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, en articulación con las entidades territoriales y las demás autoridades competentes.

La inscripción en el registro será libre, voluntaria e informada, y tendrá como finalidad facilitar la identificación, caracterización y seguimiento de las personas que manifiesten encontrarse en situación de soledad no deseada, así como canalizar su acceso a programas de acompañamiento social, visitas de seguimiento, orientación y atención psicosocial, y a las medidas de priorización previstas en la presente ley, conforme a la disponibilidad institucional y presupuestal.

Parágrafo. El manejo de la información contenida en el registro deberá ajustarse a los principios de confidencialidad, finalidad, proporcionalidad y protección de datos personales, de conformidad con la normatividad vigente.

Artículo 6°. Redes comunitarias de cuidado. Las alcaldías y gobernaciones, en coordinación con el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, promoverán la conformación y fortalecimiento de redes comunitarias de cuidado y acompañamiento, integradas por vecinos, ediles, juntas de acción comunal, organizaciones sociales, liderazgos comunitarios y personas voluntarias, orientadas a la identificación, acompañamiento y apoyo de personas en situación de soledad no deseada en sus territorios.

Para efectos de la articulación comunitaria y vecinal, estas redes contarán con el acompañamiento del Ministerio del Interior, en el marco de sus competencias en participación ciudadana, organización social y relación con las entidades territoriales, en especial en lo relacionado con el rol de los ediles y las instancias locales de representación comunitaria.

Las redes comunitarias deberán inscribirse de manera voluntaria ante las Secretarías de Desarrollo Social municipales o distritales, o las dependencias que hagan sus veces, como mecanismo de registro y articulación institucional, con el fin de facilitar el reporte de la información al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el acceso a procesos de capacitación y el acompañamiento técnico correspondiente, sin que dicha inscripción genere vínculo laboral ni responsabilidad estatal sobre las actuaciones comunitarias.

El seguimiento a las redes comunitarias se realizará mediante mecanismos simples y proporcionales, que podrán incluir reportes básicos de actividades, espacios de articulación local y acompañamiento institucional, inscripción de las personas en el registro voluntario de personas solas y coordinación con los servicios sociales, de salud y comunitarios existentes.

Parágrafo. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, reglamentará los procedimientos, criterios mínimos y mecanismos de inscripción, interoperabilidad de la información, acompañamiento y seguimiento de las redes comunitarias de cuidado y acompañamiento, garantizando su carácter voluntario, comunitario y no burocrático.

Artículo 6°. *Protocolos educativos para jóvenes.* El Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social, diseñará e implementará protocolos educativos y orientadores dirigidos a jóvenes, orientados al fortalecimiento de su bienestar integral y a la prevención de la soledad no deseada.

Dichos protocolos incluirán, entre otros, contenidos y herramientas sobre salud mental, autocuidado, finanzas personales básicas, construcción y fortalecimiento de redes afectivas, prevención del aislamiento social, así como educación para el uso crítico, responsable y consciente de las redes sociales y de herramientas de inteligencia artificial, promoviendo prácticas digitales que favorezcan el bienestar emocional, la interacción social y el pensamiento crítico.

La implementación de estos protocolos se realizará respetando la autonomía institucional de los establecimientos educativos y en articulación con la oferta existente de orientación, bienestar y salud.

Artículo 7°. *Protocolos de prevención y acompañamiento para personas adultas mayores y hogares unipersonales.* El Ministerio de Salud y Protección Social liderará el diseño e implementación de protocolos de prevención, acompañamiento y orientación dirigidos a personas

adultas mayores, en especial a aquellas que residan en hogares unipersonales, orientados a la prevención de la soledad no deseada y al fortalecimiento de su bienestar integral, particularmente cuando existan diagnósticos de salud física, condiciones de cronicidad, dependencia o deterioro funcional y residan en hogares unipersonales.

Dichos protocolos se articularán con la red de servicios de salud e incluirán acciones de orientación, seguimiento y acompañamiento psicosocial, así como estrategias educativas dirigidas a las familias, cuidadores y personas acompañantes, orientadas al fortalecimiento del cuidado, la comunicación y el apoyo emocional. Las Entidades Promotoras de Salud (EPS), en el marco de la atención en salud y con autorización expresa de la persona, promoverán la inscripción voluntaria en el Registro Nacional de Personas en Situación de Soledad No Deseada y facilitarán la articulación y trazabilidad entre la atención prestada en el sistema de salud y las acciones de acompañamiento, prevención y atención desarrolladas por el Estado a través de la política pública creada en la presente ley.

De manera complementaria, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, en articulación con las entidades del sector social y financiero que se definan, desarrollará acciones de educación financiera dirigidas a personas adultas mayores, con énfasis en quienes residan en hogares unipersonales, orientadas al manejo básico de recursos, la autonomía económica, la *prevención de abusos patrimoniales y la toma informada de decisiones*.

Parágrafo. La implementación de los protocolos previstos en este artículo deberá articularse con los programas y servicios existentes, respetar la autonomía y dignidad de las personas adultas mayores, y realizarse conforme a la disponibilidad institucional y presupuestal, evitando la duplicidad de funciones y recursos públicos.

Artículo 8°. *Atención interinstitucional.* La atención interinstitucional de las personas en situación de soledad no deseada será liderada por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, como entidad coordinadora de la política social, el cual articulará de manera intersectorial a las entidades competentes de los sectores de salud, educación, cultura, participación social, vivienda, trabajo y desarrollo social, así como a las entidades territoriales, en el marco de su autonomía y competencia.

Dicha articulación tendrá por objeto garantizar una atención integral, coordinada y complementaria, mediante la alineación de programas, servicios y acciones existentes, la definición de rutas de atención y la coordinación territorial para la atención y prevención de la soledad no deseada evitando la duplicidad de funciones y recursos públicos, promoviendo la complementariedad de la oferta institucional y el uso eficiente de los recursos disponibles.

Artículo 9°. Campaña nacional de sensibilización y encuentro comunitario. El Ministerio de Cultura, en coordinación con el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, liderará la campaña nacional “Volver a encontrarnos”, orientada a la sensibilización sobre la soledad no deseada como fenómeno social y a la promoción de valores de cuidado, solidaridad, participación y vida en comunidad.

La campaña tendrá un enfoque territorial, cultural y comunitario, y se desarrollará prioritariamente mediante acciones presenciales, activación de espacios públicos y comunitarios, iniciativas culturales y educativas, y articulación con gobiernos locales y organizaciones sociales. El uso de medios digitales y redes sociales será complementario, con fines informativos y de difusión, sin sustituir las estrategias de encuentro y participación directa.

Parágrafo. La campaña deberá articularse con las políticas públicas, programas y acciones comunitarias existentes, evitando la duplicidad de esfuerzos y promoviendo el uso eficiente de los recursos públicos.

Artículo 10. Presupuesto. La implementación de la presente ley se realizará de conformidad con la disponibilidad presupuestal, en armonía con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y las normas que regulan la programación y ejecución del gasto público. El Gobierno nacional podrá destinar recursos del Presupuesto General de la Nación, los cuales se asignarán y ejecutarán con base en criterios técnicos y mecanismos de priorización definidos en el marco de la política pública, atendiendo las condiciones territoriales y poblacionales asociadas a la soledad no deseada.

Artículo 11. Seguimiento y evaluación. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, realizará el seguimiento y la evaluación periódica de la implementación e impacto de la presente ley.

Para tal efecto, se definirán indicadores, mecanismos de monitoreo y evaluación, y se elaborarán informes de resultados, los cuales deberán ser publicados con una periodicidad bienal, e incluirán, como mínimo, información sobre cobertura, efectividad, articulación interinstitucional, avances territoriales y principales retos en la prevención y atención de la soledad no deseada.

Parágrafo. Los resultados del seguimiento y la evaluación serán de acceso público y constituirán insumo para el ajuste, fortalecimiento y mejora continua de la política pública creada en la presente ley.

Artículo 12. Reglamentación. El Gobierno nacional reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación, con el liderazgo del Ministerio de Igualdad y Equidad, o de la entidad que haga sus veces, y en coordinación

con las demás entidades competentes para su implementación.

Artículo 13. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.


JULIANA ARAY FRANCO
Representante a la Cámara
Departamento de Bolívar

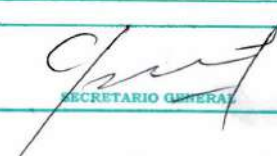


CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 12 de Agosto del año 2026

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley X Ato Legislativo

No. 194 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: H.E. JULIANA ARAY FRANCO


SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley se fundamenta en un trabajo técnico y de análisis que retoma como antecedente un borrador de iniciativa elaborado durante el período legislativo anterior por el entonces Representante a la Cámara ALEJANDRO GARCÍA, quien puso dicho documento a disposición para contribuir al desarrollo de esta propuesta. A partir de ese insumo, el texto ha sido revisado, actualizado y complementado por la autora de la presente iniciativa y su equipo de trabajo, atendiendo la normativa vigente, los desarrollos técnicos y las necesidades actuales de política pública.

Esta iniciativa legislativa tiene por objeto reconocer, prevenir y atender la soledad no deseada o involuntaria como una situación de vulnerabilidad social que afecta el bienestar y la calidad de vida de las personas. Para tal fin, establece la adopción de medidas de carácter preventivo, comunitario, educativo e interinstitucional; crea la Política Pública Nacional para la Prevención y Atención de la Soledad No Deseada o Involuntaria; y promueve la articulación de acciones entre las entidades del Estado, orientadas a fortalecer los vínculos sociales, familiares, comunitarios y de cuidado, así como a garantizar el bienestar, la dignidad, la inclusión social y la participación de las personas, de conformidad con los principios de solidaridad, corresponsabilidad y enfoque diferencial. Asimismo, se dictan otras disposiciones.

II. JUSTIFICACIÓN

Concepto de la Soledad

La literatura científica hace referencia a la soledad voluntaria/deseada o elegida como un sentimiento positivo, que favorece y estimula la reflexión y la inspiración, pero a su vez, es posible concebirla como negativa cuando es impuesta. Del mismo modo, existen diferencias entre estar solo, o sentirse solo. Una persona acompañada podría percibirse sola y una persona que vive sola podría no percibir

soledad si cuenta con relaciones interpersonales satisfactorias¹.

De acuerdo con la OMS, los seres humanos presentan una tendencia natural hacia la interacción y el vínculo con otros. Desde los primeros años de vida, las relaciones sociales moldean el desarrollo cerebral, las emociones y la capacidad de llevar una vida equilibrada y saludable. En contraste, la desconexión -ya sea producto de la soledad o del aislamiento social- puede generar consecuencias graves: eleva el riesgo de enfermedades cardiovasculares, accidentes cerebrovasculares, depresión, ansiedad, demencia y muerte prematura. Asimismo, puede afectar el rendimiento académico y laboral, además de implicar pérdidas económicas significativas para las sociedades².

Para ampliar lo anterior, si bien es cierto que, diversos autores han tratado de definir esta variable, en su mayoría coinciden en que la soledad se experimenta cuando existen discrepancias entre las relaciones deseadas y las percibidas actualmente. Desde esta posición, la percepción de soledad es una experiencia subjetiva que acontece a la persona producto de relaciones sociales deficientes³.

La soledad puede entenderse en dos dimensiones principales: por un lado, la soledad emocional que surge ante la ausencia de un lazo afectivo profundo o de una conexión íntima con otra persona y que se experimenta como una sensación subjetiva, más relacionada con sentirse solo que con el simple hecho de estarlo. Por otro lado, la soledad social, que se manifiesta cuando una persona carece de un grupo de pertenencia o de una red de relaciones significativas, lo que puede llevarla a sentirse aislada incluso en presencia de otros⁴.

Por otro lado, de acuerdo con una investigación llevada a cabo por Espinoza Ponce, C. A (2024)⁵ en Quito, Ecuador concluyó que la mayoría de los estudios se han centrado en poblaciones mayores, pero muchos otros estudios han encontrado que la soledad no es un sentimiento exclusivo de las personas mayores, sino que afecta a todas las edades, incluidos niños, adolescentes y jóvenes, y todos muestran vínculos similares con la salud física y mental. Quienes declaran sentirse solos son más jóvenes en promedio, más frecuentemente mujeres, tienen un nivel educativo más bajo, pertenecen

a estratos sociales más desfavorecidos y viven en distritos con un menor nivel de desarrollo. Las mujeres obtienen una puntuación significativamente mayor en todos los grupos de edad⁶.

Esta misma investigación concluye que existe una relación directa entre la adicción a las redes sociales y la percepción de soledad en los adolescentes: a medida que aumenta el uso excesivo de estas plataformas, también se intensifica el sentimiento de soledad. Esto evidencia que, aunque las redes sociales facilitan la conexión y el intercambio constante, su uso desmedido puede generar un efecto contrario, reduciendo los vínculos reales y afectando el bienestar emocional de los jóvenes.

Consecuencias de la soledad involuntaria en la sociedad

De acuerdo con la OMS, cerca de una de cada seis personas en el mundo declara experimentar sentimientos de soledad. La situación es aún más marcada entre adolescentes, jóvenes y quienes viven en países de ingresos bajos. Sin embargo, la soledad y el aislamiento social no son solo experiencias emocionales: pueden tener efectos mortales:

“Entre 2014 y 2019, la soledad se asoció a más de 871.000 muertes anuales, lo que equivale a 100 muertes por hora. Ahora existen pruebas irrefutables de que la salud social –la capacidad para establecer y mantener vínculos humanos positivos– es tan esencial para nuestro bienestar como la salud física y mental. Sin embargo, se ha desatendido durante demasiado tiempo en los sistemas de salud y entre los responsables políticos”. Reconociendo que el efecto de la soledad y el aislamiento social sobre la salud se vio exacerbado durante la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), que afectó a todos los grupos de edad; además, la importancia de promover una conexión social y una participación social de buena calidad, de abordar el aislamiento social y la soledad a fin de reducir las inequidades y las desigualdades en materia de salud y bienestar, en particular entre quienes están en situaciones de vulnerabilidad.

Por otro lado, de acuerdo a un estudio realizado en pacientes oncológicos en Colombia y liderada por Palma, E (2021) establecen que quienes se sienten solos cuadruplican las probabilidades de desarrollar más síntomas de mala salud mental (63% vs. 16%), recibir un diagnóstico de ansiedad/depresión y de serles prescritos psicofármacos. El modelo estructural sugiere que la soledad empeora la salud mental, conllevando mayor prescripción de fármacos. La soledad suele quedar en el anonimato y la intimidad, y se aborda principalmente mediante la prescripción de psicofármacos que agravan el problema, sumiendo al sujeto en un círculo vicioso con difícil escapatoria⁷.

Entre los distintos conceptos analizados, la sensación de soledad destaca por su estrecha relación con múltiples problemas de salud. Diversas revisiones han evidenciado una fuerte conexión entre la soledad y la presencia de síntomas depresivos, deterioro cognitivo y demencia. Asimismo, investigaciones poblacionales han identificado

¹ Espinoza-Ponce, C., & Hernández, V. (2024). Percepción de soledad y adicción a las redes sociales en adolescentes. *Revista Chakiñan*, (24), 13-32. <https://doi.org/10.XXXX/XXXX> (o URL: https://scielo.senescyt.gob.ec/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2550-67222024000300013).

² Organización Mundial de la Salud. (2025, 14 de julio). Soledad y aislamiento: la amenaza oculta para la salud mundial que ya no podemos desoir. <https://www.who.int/es/news-room/commentaries/detail/loneliness-and-isolation-the-hidden-threat-to-global-health-we-can-no-longer-ignore>.

³ Peplau, L. A., & Perlman, D. (1892). Perspectives on loneliness. In L. A. Peplau & D. Perlman (Eds), *Loneliness: A sourcebook of current theory, research and therapy* (pp. 1-18). UCLA. <https://n9.cl/149lh>

⁴ Espinoza-Ponce & Hernández, 2024.

⁵ Pedrero-Pérez, E. J., Haro-León, A., Sevilla-Martínez, J., & Díaz Zubiaur, E. (2023). La soledad: asociación con la salud mental en un estudio poblacional. Universidad Complutense de Madrid; Madrid Salud. https://www.researchgate.net/publication/376404766_LA_SOLEDAD_ASOCIACION_CON_LA_SALUD_MENTAL_EN_UN_ESTUDIO_POBLACIONAL.

⁶ Espinoza-Ponce, C., & Hernández, V. (2024). Percepción de soledad y adicción a las redes sociales en adolescentes. *Revista Chakiñan*, (24), 13-32. https://scielo.senescyt.gob.ec/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2550-67222000300013

⁷ Organización Mundial de la Salud. (2025, 14 de julio). Soledad y aislamiento: la amenaza oculta para la salud mundial que ya no podemos desoir.

asociaciones significativas entre el sentimiento de soledad y distintos trastornos mentales, incluido el comportamiento suicida. Además, se ha observado que la soledad guarda una relación importante con afecciones físicas, como la hipertensión y otros problemas cardiovasculares.

Contexto colombiano

En Colombia, la soledad se ha abordado estadísticamente como un fenómeno asociado, entre otros factores, al tamaño del hogar, particularmente a los hogares unipersonales. De acuerdo con el DANE (2020)⁸, el 18,6% de los hogares en el país son unipersonales, lo que equivale a más de 2,6 millones de personas que viven solas. Si bien vivir solo no equivale automáticamente a sentirse solo, los datos muestran que este tipo de hogares presenta condiciones de mayor vulnerabilidad frente a escenarios de aislamiento social como lo fue la pandemia por el COVID 19.

En ese sentido, esta investigación identificó que: El 30,8% de las personas en hogares unipersonales manifestaron haberse sentido solas, estresadas, preocupadas o deprimidas, frente al 23 % del promedio nacional. Esta afectación fue más alta en mujeres y en personas mayores de 55 años, lo que confirma una intersección de vulnerabilidades por edad y género. A nivel nacional, el 34,7% de las personas mayores de 18 años no cuentan con redes de apoyo y confianza.

Para ampliar este punto, se observa que la soledad se concentra de manera significativa en la población adulta mayor: Entre las personas de 55 años y más que viven solas, el 39,8% de las mujeres y el 30,7% de los hombres reportaron sentimientos asociados a la soledad. Según el Censo Nacional de Población y Vivienda 2018, el 31,8% de las personas que viven solas pertenecen a la generación “Baby Boomer” (55 a 75 años) y el 8,5% tiene 76 años o más.

Estos datos evidencian que, a mayor edad, se incrementa el riesgo de experimentar soledad no deseada, especialmente en contextos de limitaciones funcionales, enfermedades crónicas o menor conectividad digital, lo cual refuerza la necesidad de acciones preventivas y de acompañamiento desde el sistema de salud y la política social.

Sin embargo, contrario a lo que podría suponerse, el estudio del DANE muestra que las personas que viven solas no siempre están socialmente aisladas: El 20,5% de los adultos que viven en hogares unipersonales participan en organizaciones sociales, como iglesias, juntas de acción comunal, asociaciones de vecinos u organizaciones deportivas, una proporción incluso superior al promedio nacional. Aunque, debe de tenerse en cuenta que estas redes de apoyo dependen en gran medida de la presencialidad, especialmente de visitas al hogar, lo que las hace frágiles frente a situaciones de aislamiento físico, como se evidenció durante la pandemia.

Ahora, al ver esta medición de redes de apoyo y confianza a través del tamaño del hogar se encuentra que las personas mayores de 18 años que conforman hogares unipersonales son las que tienen una menor incidencia de no tener red: el 33,7% de ellas no tiene red, un punto porcentual menos que el promedio

nacional. En cambio, el 35,1% de las personas mayores de 18 años que pertenecen a hogares con tres o más personas no tienen redes de apoyo y confianza. lo que da cuenta de una vulnerabilidad estructural que trasciende el tamaño del hogar y requiere una respuesta comunitaria e institucional articulada.

Necesidad de atender la soledad

Diversos estudios académicos han evidenciado que la soledad en las personas mayores constituye un fenómeno creciente con impactos significativos en la salud, el bienestar y la calidad de vida, tanto en Colombia como a nivel global. Investigaciones desarrolladas por la Pontificia Universidad Javeriana en Colombia⁹ destacan la necesidad de fortalecer las redes de apoyo social, ampliar los programas dirigidos a las personas mayores y reconocer la soledad como un problema de salud pública, cuya atención resulta indispensable para promover procesos de envejecimiento saludable y activo.

En particular, los hallazgos del proyecto académico subrayan que reconocer la soledad como un determinante de la salud permite diseñar estrategias de tamizaje oportuno e intervenciones preventivas, orientadas no solo a reducir el aislamiento, sino también a generar mayor conciencia sobre su impacto en la salud física, mental y emocional de la población mayor. En este sentido, el estudio resalta que la soledad afecta directamente la percepción de bienestar y la autonomía en la vejez, lo que exige respuestas integrales desde el Estado y la sociedad.

Asimismo, la investigación pone de relieve la importancia de un abordaje interdisciplinario, que entienda el envejecimiento como un proceso continuo a lo largo del curso de vida, y no como una condición exclusiva de la adultez mayor. Tal como señala el estudio, resulta fundamental comprender el envejecimiento saludable desde la juventud y la adultez temprana, en la medida en que las capacidades funcionales e intrínsecas se construyen progresivamente a lo largo de la vida. Al respecto, se enfatiza que “debemos tener una capacidad funcional más unas capacidades intrínsecas desde edades tempranas, pues todas nuestras acciones deben ir encaminadas a comprender cómo nos queremos ver en la vejez” (Camargo, citado en Pontificia Universidad Javeriana).

En esta misma línea, el estudio advierte que el envejecimiento es un proceso permanente y acumulativo, pues “desde la concepción, desde la formación celular, estamos envejeciendo todos los días”, lo que refuerza la necesidad de políticas públicas que promuevan hábitos saludables desde la infancia, con miras a garantizar una vejez funcional, activa y digna. Este enfoque contribuye no solo a mejorar la calidad de vida en la vejez, sino también a transformar la percepción social del envejecimiento, superando visiones asistencialistas o de declive. Algunas conclusiones de estudio advierten que:

“Quizá sea el momento de pensar la adultez mayor no como una etapa de clausura personal, sino como una oportunidad para enriquecer la esfera individual y colectiva. En este contexto, la economía plateada, llamada así en alusión a las canas, cobra relevancia al enfocarse en la creación de bienes, servicios y programas para satisfacer las necesidades de las

⁸ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2020). Soledad en Colombia (Notas estadísticas, agosto de 2020). Link: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/ago-2020-soledad-en-colombia.pdf>

⁹ Pontificia Universidad Javeriana. (2025). Soledad en personas mayores: un reto para la salud pública y el envejecimiento saludable. Link: <https://www.javeriana.edu.co/pesquisa/soledad-en-personas-mayores-2/>

personas mayores, promoviendo su salud, bienestar e independencia; acoger las innovaciones tecnológicas inculcando una alfabetización digital dirigida a este grupo poblacional también es fundamental”.

Experiencia internacional en el abordaje de la soledad

A nivel internacional varios países han avanzado en el reconocimiento de la soledad como un problema social y de salud pública, incorporándola dentro de sus agendas mediante estrategias institucionales específicas. Estas experiencias muestran un giro relevante: la soledad deja de entenderse como una vivencia estrictamente individual para convertirse en un fenómeno que requiere intervención estatal coordinada.

En el Reino Unido, por ejemplo, se adoptó desde 2018 un enfoque integral al crear una instancia ministerial dedicada a la soledad acompañada de una estrategia nacional orientada a fortalecer los vínculos comunitarios, promover la participación social y articular respuestas desde el sistema de salud. Como se señala en el análisis comparado por Mejía (2025)¹⁰, esta política partió del reconocimiento de que “millones de personas experimentaban la soledad de forma frecuente”, lo que justificó la destinación de recursos públicos y el impulso de mecanismos como la prescripción social.

De manera similar, Japón incorporó la soledad dentro de su estructura gubernamental tras evidenciarse un aumento significativo de los suicidios durante la pandemia. La respuesta estatal incluyó: líneas de ayuda, mapeos de aislamiento, programas para jóvenes hikikomori, el cual, es término de origen japonés que se refiere a adolescentes o adultos jóvenes que se aíslan de manera voluntaria y prolongada en sus habitaciones, evitando todo contacto social, escolar o laboral durante meses o incluso años.

Otros países también han desarrollado enfoques específicos. En los Países Bajos, se implementó una estrategia nacional con amplia participación de gobiernos locales; en Australia, se promovió una campaña nacional con respaldo parlamentario para enfrentar la soledad de manera colectiva; mientras que en Canadá se ha incorporado este fenómeno dentro de los marcos de riesgo social, con programas de apoyo emocional a nivel provincial. En el caso de Estados Unidos, la soledad fue caracterizada oficialmente como una “epidemia nacional”, subrayando su impacto transversal en la salud y el bienestar.

Por otro lado, se tiene la experiencia española donde el Observatorio Estatal de la Soledad No Deseada (SoledadES)¹¹ creó un decálogo características de las políticas públicas para atender la soledad no deseada como herramienta de orientación para las Administraciones Públicas. Este decálogo parte del reconocimiento de que la soledad no deseada constituye “un problema social complejo y multidimensional” que exige respuestas públicas integrales, coordinadas y sostenidas en el tiempo. El documento propone criterios para integrar la

lucha contra la soledad en la planificación, gestión y evaluación de las políticas públicas, promoviendo enfoques transversales, preventivos, comunitarios y basados en evidencia, con especial atención a los colectivos en mayor situación de vulnerabilidad y a la corresponsabilidad de toda la sociedad en su abordaje.

Uno de los ejes centrales del decálogo es la incorporación sistemática de la soledad en programas y servicios ya existentes, aprovechando infraestructuras sociales, culturales, educativas, deportivas y de salud. Esto implica ajustar recursos y acciones para reducir el aislamiento y fortalecer la conexión social, así como identificar y potenciar aquellos servicios que contribuyen directamente a mitigar la soledad.

Desde esta lógica, se promueve un enfoque intersectorial, en el que la coordinación entre áreas de gobierno -salud, educación, cultura, juventud, personas mayores, urbanismo y servicios sociales- permite mejorar el impacto de las políticas. En particular, la experiencia española subraya el papel del diseño urbano como herramienta clave para combatir la soledad, entendiendo que “planificar y organizar los espacios públicos de manera que promuevan la interacción social, el sentido de comunidad y la accesibilidad” favorece la creación de vínculos y reduce el aislamiento.

A nivel territorial y comunitario, el decálogo enfatiza la necesidad de acciones de acompañamiento individual y colectivo, que incluyan apoyo psicosocial, formación en habilidades sociales y fortalecimiento de redes vecinales. La revitalización de espacios públicos y la promoción de actividades grupales se conciben como mecanismos esenciales para generar sentido de pertenencia y reconstruir el tejido social. En este marco, se destaca la importancia de iniciativas inclusivas que eliminen barreras y fomenten la participación, así como del intercambio intergeneracional como estrategia para crear nuevas relaciones sociales.

Otro componente relevante es la experimentación y la innovación, promoviendo la puesta en marcha de soluciones piloto, su seguimiento y evaluación, y la posibilidad de escalarlas cuando demuestren resultados positivos. Para ello, se plantea la necesidad de mejorar los sistemas de información, utilizando datos y estudios que permitan diseñar intervenciones basadas en evidencia y evaluar de manera conjunta el impacto de las acciones desarrolladas por distintos departamentos.

La experiencia española también insiste en que la respuesta frente a la soledad no puede recaer exclusivamente en las Administraciones públicas. Tal como se señala en el decálogo, “la soledad no deseada es un fenómeno que afecta a toda la sociedad”, por lo que requiere la participación activa de entidades sociales, empresas, sociedad civil y ciudadanía. En este sentido, se reconoce el papel de las empresas en el apoyo a iniciativas comunitarias y en la promoción del bienestar de sus trabajadores, así como la responsabilidad de la ciudadanía en el fortalecimiento del apoyo vecinal y la construcción de una cultura de cuidado mutuo.

Un aspecto especialmente relevante de la experiencia española es el énfasis en el enfoque preventivo, orientado a actuar antes de que la soledad se cronifique. La prevención se concibe en distintos niveles -primario, secundario y terciario- y a lo largo de todo el ciclo de vida, utilizando espacios como la atención primaria en salud, los centros educativos

¹⁰ Mejía, J. (2025). Soledad en Colombia: +2 millones de hogares. Foro Colombia Libre. <https://forocolombialibre.com/soledad-en-colombia-2-millones-de-hogares/>

¹¹ SoledadES. (2023). Decálogo de características de las políticas públicas de soledad no deseada. Observatorio Estatal de la Soledad No Deseada. https://www.soledades.es/sites/default/files/herramientas/Decalogo_politicas_soledad%20VF.pdf

y las campañas de sensibilización, la investigación establece:

“No atender la soledad sale caro. La soledad no deseada tiene un impacto negativo no solo en la salud y el bienestar de las personas, sino también en los recursos públicos. Los costes derivados de no abordar la soledad a tiempo incluyen un mayor uso de servicios de salud, un mayor consumo de medicamentos, un aumento en la demanda de atención social y un descenso en la productividad. El estudio *El coste de la soledad no deseada en España*, estimó que la soledad no deseada representa un coste total de 14.141 millones de euros anuales en nuestro país (el 1,17% del PIB de España para el año 2021). Invertir en prevenir la soledad es una medida tanto socialmente justa como económicamente eficiente. SoledadES, Fundación ONCE, Nextdoor (2023). El coste de la soledad en España”¹².

Finalmente, el decálogo subraya la importancia de adaptar las políticas a los distintos contextos y grupos poblacionales, reconociendo que la soledad afecta de manera desigual a determinados colectivos. Entre ellos se destacan personas con discapacidad, personas mayores, personas en situación de exclusión o sinhogarismo, personas cuidadoras, personas desempleadas, población LGTBI+, personas migrantes y personas con problemas de salud física o mental. Se hace especial énfasis en la situación de mujeres con discapacidad en entornos rurales, así como en la necesidad de garantizar la inclusión de niñas y niños con discapacidad en espacios educativos, comunitarios y de ocio.

Estas experiencias coinciden en un punto central: la soledad es un fenómeno complejo que exige políticas públicas intersectoriales, con énfasis en la prevención, la reconstrucción del tejido social y el fortalecimiento de redes comunitarias. Tal como advierte el texto, “la ausencia de acción estatal frente a la soledad profundiza sus efectos sociales y sanitarios”, una lección clave para países que aún no han desarrollado respuestas institucionales específicas.

III. MARCO JURÍDICO

Fundamentos Constitucionales:

Artículo 1º: La Constitución establece que Colombia es un Estado social de derecho, cuyo ordenamiento está “fundado 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”. Esto implica que las políticas públicas deben orientarse a proteger y promover las condiciones sociales que permitan a las personas vivir con dignidad, incluyendo la garantía de acceso a redes de apoyo comunitario y servicios que reduzcan el aislamiento social.

El artículo 1º señala el principio de la solidaridad como un pilar fundamental para la vida en sociedad, los intereses comunes y el bienestar de todos. Según este principio, si bien el Estado Social de Derecho fundado en el respeto de la dignidad humana es el primer obligado en garantizar los derechos fundamentales de forma efectiva, los demás ciudadanos no pueden ser indiferentes a los sujetos que por circunstancias o situaciones específicas requieran de su apoyo.

Artículo 2º: Dispone que los fines esenciales del Estado incluyen servir a la comunidad y garantizar la efectividad de los derechos consagrados en la Constitución, así como asegurar el cumplimiento

de los deberes sociales del Estado. Este mandato constitucional puede interpretarse como marco general para justificar intervenciones en salud pública, bienestar social y cohesión comunitaria frente a la soledad no deseada.

Artículo 46: Desarrolla una protección reforzada para las personas mayores y un deber del Estado, la sociedad y la familia para su protección y asistencia. Sobre el particular, la Corte Constitucional estableció en la Sentencia T-342 de 2014 que el principio de solidaridad “supone que todos los miembros de la sociedad, tienen la obligación de ayudar a sus iguales a hacer efectivos sus derechos, más aún cuando se trata de personas en situación de debilidad manifiesta”.

Artículo 49: Consagra el derecho a la salud, garantizando que la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado, con principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. La soledad no deseada, por su estrecha relación con la salud mental y bienestar emocional, puede abordarse como parte de estrategias sanitarias preventivas y de promoción de la salud.

Para los menores de edad, el artículo 44 reconoce derechos fundamentales que incluyen la vida, la integridad física y la seguridad social, así como el derecho a no ser separados de la familia. Este artículo refuerza la obligación estatal de proteger las condiciones sociales y afectivas de los niños, conectándose con políticas que reduzcan el aislamiento y favorezcan entornos protectores.

El artículo 67: La Constitución reconoce que la educación es un derecho individual y un servicio público con función social, a través del cual las personas acceden a conocimientos y valores que facilitan la convivencia y la participación social. La promoción de habilidades sociales, participación comunitaria y cohesión mediante la educación puede formar parte de estrategias públicas para prevenir la soledad no deseada.

Fundamentos Legales:

El ordenamiento jurídico colombiano ha desarrollado, de manera progresiva, un conjunto de normas orientadas a proteger a las personas adultas mayores y garantizar condiciones de vida dignas, muchas de las cuales resultan directamente relevantes para la atención de la soledad no deseada y el fortalecimiento de redes de apoyo social.

En este sentido, la Ley 700 de 2001 adoptó medidas orientadas a mejorar las condiciones de vida de las personas pensionadas, reconociendo la necesidad de garantizar su bienestar integral. Posteriormente, la Ley 1091 de 2006 promovió la celebración de convenios entre entidades públicas y privadas para el desarrollo de programas dirigidos a esta población, ampliando los mecanismos de apoyo social e institucional. A su vez, la Ley 1171 de 2007 estableció beneficios económicos, culturales, recreativos y en salud para personas mayores de 62 años, facilitando su participación social y el acceso a espacios de integración.

De manera más estructural, la Ley 1251 de 2008 fijó normas orientadas a la protección, promoción y defensa de los derechos de las personas adultas mayores, y creó el Consejo Nacional del Adulto Mayor como instancia de coordinación de la política pública en la materia. Este marco fue fortalecido por la Ley 1850 de 2017, que introdujo nuevas medidas de protección, entre ellas el reconocimiento del abandono como una forma de maltrato intrafamiliar,

12

Ibid.

visibilizando la soledad y el aislamiento como problemáticas con relevancia jurídica y social.

Más recientemente, el Decreto número 681 de 2022 adoptó la Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez 2022-2031, con el propósito de garantizar condiciones dignas para el envejecimiento activo y saludable. Este decreto dispuso, además, la formulación de un Plan Nacional de Acción intersectorial y la creación del Observatorio Nacional de Envejecimiento y Vejez, como instrumentos para la implementación, seguimiento y evaluación de la política, reconociendo la importancia de abordar factores sociales, emocionales y comunitarios asociados al bienestar en la vejez, entre ellos la soledad no deseada.

No obstante, el fenómeno de la soledad no se limita a las personas mayores, razón por la cual el marco normativo colombiano también ofrece fundamentos relevantes para su atención en niños, adolescentes y jóvenes. En particular, la Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia) consagra el derecho al desarrollo integral, a la salud mental, a la participación y a crecer en entornos protectores, lo que permite sustentar intervenciones orientadas a prevenir el aislamiento social y fortalecer las redes de apoyo afectivo en estas etapas de la vida.

De igual forma, el Estatuto de Ciudadanía Juvenil – Ley 1622 de 2013, modificado por la Ley 1885 de 2018, reconoce a las juventudes como sujetos de derechos y promueve su participación, inclusión social y bienestar integral. Estas normas brindan un soporte jurídico para el diseño de programas que fomenten la vinculación comunitaria, la participación social y el acompañamiento psicosocial de jóvenes en situación de aislamiento o vulnerabilidad emocional.

Adicionalmente, la Ley 1616 de 2013, que establece la política de salud mental, reconoce la importancia de la promoción del bienestar emocional y la prevención de factores de riesgo psicosocial, dentro de los cuales se encuentra la soledad no deseada. Esta ley permite integrar acciones de detección temprana, acompañamiento y fortalecimiento de vínculos sociales desde los sistemas de salud, educación y protección social.

En línea de lo anterior, la Ley 2460 de 2025 refuerza las obligaciones del Estado en materia de protección integral de la salud mental y el fortalecimiento del bienestar emocional, estableciendo medidas orientadas a la promoción de redes de apoyo comunitario, la articulación intersectorial de programas psicosociales y la inclusión de estrategias preventivas frente a los factores que inciden en la desconexión social y la vulnerabilidad afectiva. La Ley 2460 de 2025 reconoce que la atención de las condiciones psicosociales y la promoción de entornos de acompañamiento y vinculación social son componentes necesarios para garantizar el derecho a una vida digna, en especial para las poblaciones más expuestas a la soledad no deseada.

Derecho Internacional:

En el ámbito del derecho internacional, la protección frente a situaciones de aislamiento, abandono y soledad en la vejez encuentra un respaldo normativo expreso en la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, la cual fue adoptada y entró en vigor el 11 de enero de 2017. Este instrumento fue incorporado al ordenamiento jurídico colombiano mediante la Ley 2055 de 2020, y su constitucionalidad fue declarada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-395 de 2021,

integrándose así al bloque de convencionalidad aplicable en el país.

La Convención constituye un hito en el ámbito regional al unificar estándares y obligaciones específicas dirigidas a garantizar una protección reforzada de los derechos de las personas mayores. Como lo ha señalado la Corte Constitucional, sus disposiciones no solo buscan asegurar la igualdad en el goce de derechos, sino que introducen enfoques específicos para la protección de la vejez, ampliando la comprensión de los derechos fundamentales de esta población. En particular, la Corte ha destacado que la Convención “amplía la concepción del derecho a la vida de esta población hacia la garantía de la existencia digna”, lo cual resulta especialmente relevante frente a fenómenos como la soledad no deseada y el aislamiento social.

Desde esta perspectiva, la Convención reconoce que las condiciones sociales, emocionales y comunitarias son determinantes para el ejercicio efectivo de los derechos humanos en la vejez. En materia de salud, el instrumento establece de manera expresa que:

“La persona mayor tiene derecho a su salud física y mental, sin ningún tipo de discriminación. Los Estados Parte deberán diseñar e implementar políticas públicas intersectoriales de salud orientadas a una atención integral que incluya la promoción de la salud, la prevención y la atención de la enfermedad en todas las etapas [...] a fin de propiciar el disfrute del más alto nivel de bienestar, físico, mental y social”.

Este mandato impone a los Estados la obligación de adoptar políticas públicas intersectoriales que no se limiten a la atención clínica, sino que incorporen acciones de promoción del bienestar emocional, prevención de riesgos psicosociales y fortalecimiento de entornos de apoyo social. En consecuencia, la atención de la soledad no deseada -en tanto factor que incide directamente en la salud mental, la dignidad y el bienestar social de las personas mayores- se inscribe de manera directa dentro de las obligaciones derivadas de la Convención.

Jurisprudencia:

Sentencia T-077/24¹³

La Corte Constitucional ha reconocido que la soledad constituye uno de los retos sociales más profundos y menos visibilizados de las sociedades contemporáneas, al punto de invitar a una reflexión explícita sobre sus implicaciones humanas, sociales y jurídicas. Subraya que el fenómeno de la soledad exige una acción pública inmediata, colaborativa e integral, capaz de articular a quienes requieren apoyo con quienes están en condiciones de brindarlo. Esta necesidad es aún más apremiante en contextos marcados por desigualdades sociales, las cuales profundizan el aislamiento y generan un círculo vicioso que solo puede romperse mediante estrategias intersectoriales:

(...) Este desafío exige de las entidades públicas una acción colaborativa e inmediata frente a quienes requieren apoyo y quienes están en capacidad de

¹³ Corte Constitucional de Colombia. (2024, 11 de abril). Sentencia T-077/24. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2024/t-077-24.htm>

brindarlo. Tales acciones son aún más necesarias, cuando los riesgos asociados a los sentimientos de soledad en la vejez se ven intensificados por las marcadas desigualdades que, a su vez, pueden incidir en el aislamiento, lo que constituye un círculo vicioso que exige un abordaje integral. Algunas experiencias comparadas hacen énfasis en la importancia de estrategias que combatan la problemática en todas las edades; recopilen información sobre los sentimientos de soledad, sus consecuencias y patrones, de manera que exista una acción temprana; promuevan el valor de las conexiones y la solidaridad; difundan medidas para llegar a quienes lo requieren; y promuevan el fortalecimiento de las conexiones sociales desde el nivel local.

La Corte también vincula el cuidado y la lucha contra la soledad con transformaciones sociales globales, señalando que fenómenos como el envejecimiento poblacional, las pandemias y el cambio climático requieren cambios culturales colaborativos y un fortalecimiento deliberado de las relaciones de solidaridad. En el caso colombiano, esta reflexión cobra especial relevancia si se tiene en cuenta que las proyecciones demográficas indican que para el año 2037 cerca del 15% de la población tendrá 65 años o más, lo que supone una transformación profunda en las necesidades sociales de cuidado:

(...) En todo caso, los Estados modernos evolucionaron para reconocer los derechos y las libertades de todas las personas y afirman principios esenciales para proteger de la separación y el aislamiento a los individuos que hacen parte de un pacto social, incluidas las personas mayores, como

sujetos con mayor vulnerabilidad frente a estas realidades. De alguna manera, es posible afirmar que todos, pero con especial énfasis las personas mayores, debemos poder tener, por ponerlo de algún modo, la garantía de un mínimo vital afectivo.

Finalmente, la Corte Constitucional ha considerado indispensable instar a las entidades públicas competentes a promover una discusión estructural sobre la soledad y sus posibles soluciones:

(...) con base en las tendencias de aumento de la población mayor en el país y las repercusiones que la sensación de soledad pueden causar en ellos, la Sala instará a algunas entidades con competencias para abordar este fenómeno desde una perspectiva integral que abarque cultura, recreación, educación, salud, deporte, entre otros. En particular, instará al Ministerio de Salud y Protección Social, la Defensoría del Pueblo y el Departamento para la Prosperidad Social para que, en el marco de sus competencias, promuevan una discusión que encamine la política pública a abordar el problema de la soledad y las posibles soluciones de acompañamiento a las personas mayores en todos los ámbitos de la sociedad. Esta discusión deberá involucrar la participación de organizaciones de la sociedad civil dedicadas a esta materia.


JULIANA ARAY FRANCO
Representante a la Cámara
Departamento de Bolívar

CONTENIDO	
Gaceta número 891 - Miércoles, 29 de julio de 2026	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PROYECTOS DE LEY	Págs.
Proyecto de Ley número 131 de 2026 Cámara, por medio de la cual se adopta el Plan Nacional para la Reparación Integral Efectiva de las Víctimas, se crea el Fondo Nacional de Reparación Integral 2030 y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de Ley Ordinaria número 194 de 2026 Cámara, por medio de la cual se reconoce, previene y atiende la soledad no deseada como fenómeno de vulnerabilidad social, se crea la política pública nacional y se dictan otras disposiciones	12