

EL PODER DE LEGISLAR: ANÁLISIS LEGISLATIVO 2022 - 2026

Julio de 2026

Autoras:

Ana María Rodríguez Valencia
Mónica Alejandra Mora



El Poder de Legislar: Análisis Legislativo 2022-2026

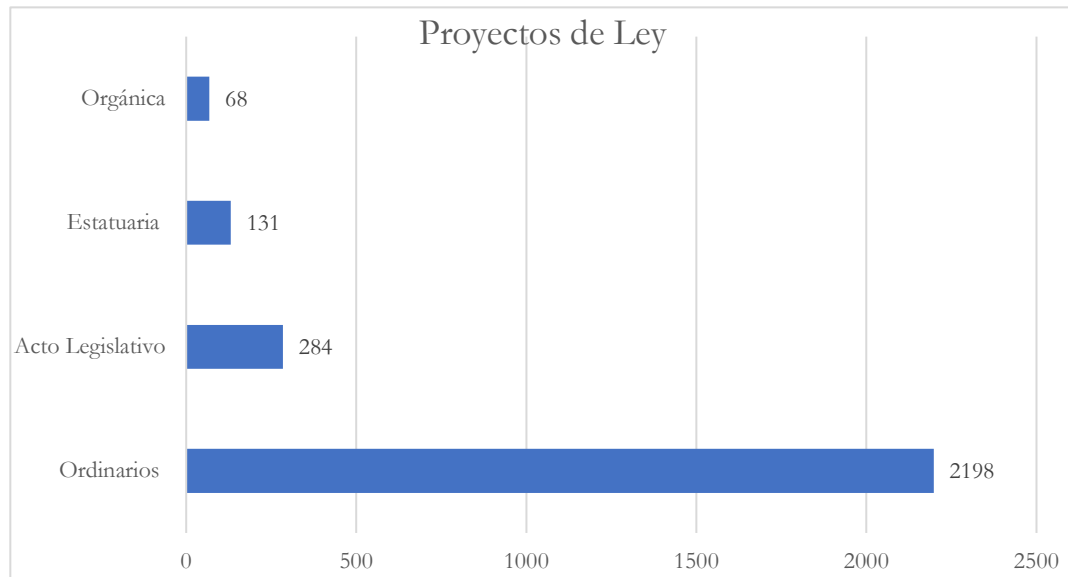
La Comisión Colombiana de Juristas (CCJ) realiza un seguimiento constante al trabajo del Congreso de la República. Durante el cuatrienio legislativo 2022–2026, dicho seguimiento se centró en: i) la implementación de las recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad y del Acuerdo de Paz; ii) los avances o retrocesos en las garantías de los derechos de las mujeres y las personas con identidades de género diversas, así como en la aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos; y iii) el avance de las reformas presentadas por el Gobierno Nacional.

Antes de abordar cada uno de los ejes mencionados revisemos algunos datos:

1. El cuatrienio legislativo en datos:

Durante el periodo legislativo 2022–2026 se radicaron 2.681 iniciativas ante el Congreso de la República. De este total, 2.198 proyectos (81,98 %) correspondieron a proyectos de ley ordinaria, 284 a proyectos de Acto Legislativo (10,59%), 131 a proyectos de ley estatutaria (4,89 %) y 68 a proyectos de ley orgánica (2,54 %).

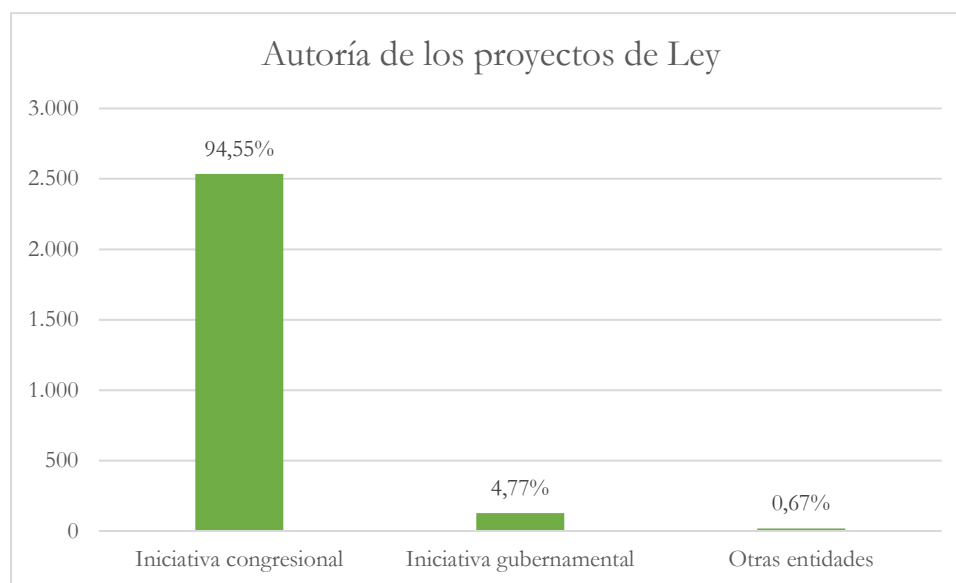
Gráfico 1: Número de proyectos de ley radicados en el Congreso durante el periodo 2022 – 2026, por tipo de ley



Fuente: elaboración propia con base en los datos registrados en las páginas web de Senado y Cámara de Representantes.

En cuanto al origen de las iniciativas legislativas, durante el periodo 2022–2026 se radicaron 2.681 proyectos de ley, de los cuales 2.535 (94,55%) fueron de iniciativa congresional, es decir, presentados por senadoras, senadores y representantes a la Cámara. En contraste, 128 proyectos (4,77%) fueron de iniciativa gubernamental, mientras que 18 iniciativas (0,67%) correspondieron a otros órganos con iniciativa legislativa, como las altas cortes, los organismos de control y demás entidades facultadas por la Constitución y la ley para presentar proyectos ante el Congreso.

Gráfico 2: autoría de los proyectos de Ley

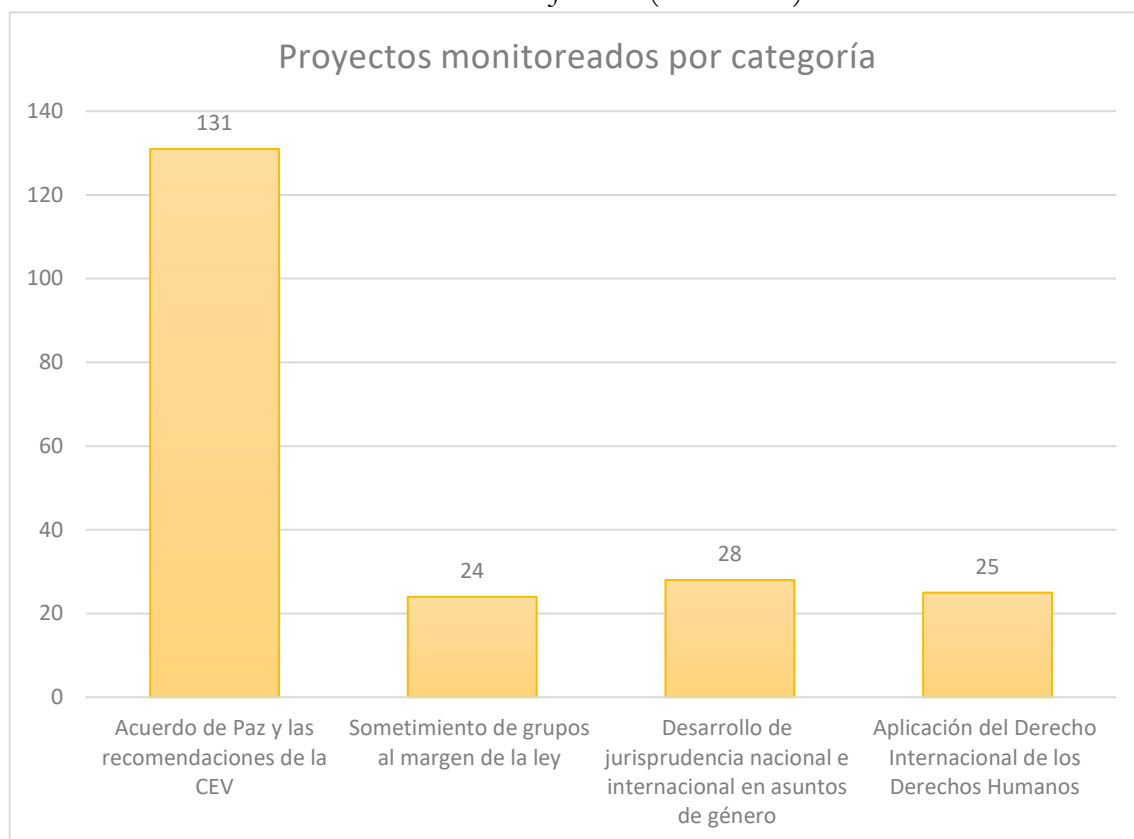


Fuente: elaboración propia con base en los datos registrados en las páginas web de Senado y Cámara de Representantes.

Para este mismo periodo legislativo, la CCJ realizó seguimiento a 208 proyectos de ley. Esta labor representó el 7,76% del total de las 2.681 iniciativas legislativas radicadas en el Congreso de la República durante el mismo periodo. Los datos presentados permiten dimensionar el alcance del seguimiento legislativo realizado por la CCJ durante el cuatrienio 2022–2026 y evidencian las principales áreas temáticas en las que se concentró su labor de incidencia.

El seguimiento se realizó a proyectos relacionados con la implementación del Acuerdo de Paz y las recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV), que representaron 131 iniciativas (62,98%) del total monitoreado. Asimismo, se hizo seguimiento a 24 proyectos sobre relacionados con sometimiento de grupos al margen de la ley (11,54 %), a 28 proyectos sobre asuntos de género (13,46%) y a 25 proyectos relacionados con Derecho Internacional de los Derechos Humanos (12,02%).

Gráfico 3: Principales categorías temáticas de los proyectos de ley monitoreados por la Comisión Colombiana de Juristas (2022–2026)



Fuente: elaboración propia.

A partir de este panorama general, en los apartados siguientes se examinan los principales proyectos de ley monitoreados en cada uno de los ejes priorizados, con el propósito de identificar los avances, desafíos y tendencias que caracterizaron la agenda legislativa en materia de derechos humanos durante el periodo de estudio.

2. Implementación del Acuerdo de Paz y recomendaciones de la Comisión de la Verdad:

El Acuerdo de Paz firmado en 2016 entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP finalizó más de 50 años de conflicto con esa guerrilla, enfocándose en la transformación rural, participación política, justicia transicional y sustitución de cultivos ilícitos. La Comisión de la Verdad entregó 220 recomendaciones clave para la no repetición, incluyendo dismantelar organizaciones criminales, reformas al sector seguridad, y la adopción de políticas públicas con un enfoque de paz.

Para materializar el Acuerdo de Paz e incorporar el legado de la Comisión de la Verdad, en el curso de estos cuatro años se presentaron ante el Congreso 131 proyectos de ley que buscaban avanzar en la implementación y acercar las recomendaciones a los escenarios territoriales, institucionales y sociales, de tal forma que verdaderamente se contribuya a la consolidación de la paz, el esclarecimiento de la verdad y las garantías de no repetición.

A continuación, mencionamos ocho (8) de los más relevantes, a los que la Comisión Colombiana de Juristas les hizo monitoreo:

- **Jurisdicción Agraria y Rural:**

La Jurisdicción Agraria vendría a complementar y fortalecer un escenario judicial especializado en la solución oportuna y efectiva de controversias relacionadas con la propiedad, posesión, tenencia y uso de la tierra, y a garantizar mayor acceso a la justicia para las comunidades rurales. Así, una nueva jurisdicción acercaría la materialización de los principios de reparación, restitución y democratización del acceso a la tierra contenidos en la Ley 1448 de 2011, consolidándose como una herramienta fundamental para la implementación de la Reforma Rural Integral prevista en el punto 1 del Acuerdo de Paz, y para la consolidación de la protección del campesinado como sujeto de especial protección constitucional.

En desarrollo del Acto legislativo 03 de 2023, que creó la Jurisdicción, el Congreso de la República aprobó, en junio de 2024, el proyecto de ley estatutaria por medio de la cual se modificó la Ley 270 de 1996 y se estableció la integración y estructura de la Jurisdicción Agraria y Rural. La Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-340 de 2025, declaró constitucional la norma, lo que dio vía libre a su sanción presidencial de la Ley 2570 de 2026. En su sentencia la Corte hizo un llamado urgente al Congreso para avanzar en la discusión y aprobación del procedimiento especial agrario y rural, pues la ausencia de esta reglamentación impediría que la jurisdicción operara plenamente.

Ese llamado se refería a la discusión del Proyecto de Ley 183 de 2024 Senado – 398 de 2024 Cámara, "Por medio de la cual se determinan las competencias de la jurisdicción agraria y rural, se establece el procedimiento especial agrario y rural y se dictan otras disposiciones", que pretendía reglamentar la operación de la Jurisdicción, pero llevaba doce (12) meses en trámite sin ser discutido. Pese a ese llamado, al mensaje de urgencia del Gobierno y a la insistencia de organizaciones de la sociedad civil y comunidades rurales, el Congreso no aprobó en plenarias conjuntas de Senado y Cámara el proyecto de ley ordinaria que debía reglamentar el procedimiento para poder darle vida a la Jurisdicción. No se trató de un desacuerdo sustantivo resuelto por votación, sino de una evasión deliberada del debate mismo.

Esta falta de aprobación tiene consecuencias directas sobre el acceso a la justicia rural pues, aunque la Ley 2570 de 2026 ya definió la estructura institucional de la Jurisdicción con sus respectivos tribunales y juzgados, aún no están definidas sus competencias ni su procedimiento para tramitar los procesos agrarios. En consecuencia, dichos conflictos continúan represados en la jurisdicción ordinaria. La ausencia de esta reglamentación compromete directamente el cumplimiento del Acuerdo de Paz, en la medida en que la redistribución equitativa de la tierra y la seguridad jurídica sobre su tenencia dependen, en buena parte, de que existan mecanismos judiciales ágiles y especializados para resolver los conflictos asociados a ella. Además, compromete directamente la solución estructural de los conflictos por la tierra en el país, uno de los factores históricos de persistencia de la violencia rural.

- **Víctimas del conflicto armado:**

Las recomendaciones formuladas por la Comisión de la Verdad, específicamente en su apartado dedicado a las víctimas, señalan la necesidad de garantizar una respuesta integral del Estado frente a los daños ocasionados por el conflicto armado. En este sentido, se plantea la obligación de fortalecer las medidas de reparación integral, comprendiendo de manera articulada la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y las garantías de no repetición. Así mismo la Comisión fue enfática en la necesidad de incorporar un enfoque diferencial y de género que reconozca de forma particular las afectaciones sufridas por mujeres, niñas, comunidades étnicas y demás sujetos que especial protección, quienes experimentan impactos desproporcionados por el conflicto armado. Dicho lo anterior, corresponde revisar algunas de las iniciativas más relevantes impulsadas desde este Congreso para la reparación de las víctimas.

i. Ley 2421 de 2024, que modifica la ley de víctimas

En materia de reparación integral, se aprobó la Ley 2421 de 2024 que reformó la Ley 1448 de 2011 para incluir el reconocimiento de las víctimas indirectas de secuestro y el reconocimiento los miembros de la Fuerza Pública como víctimas del conflicto, además amplió y simplificó el registro al Registro Único de Víctimas (RUV) y fortaleció el enfoque psicosocial.

ii. Ley 2364 de 2024, ley de mujeres buscadoras

El enfoque diferencial y de género también encontró un avance con la aprobación de la Ley 2364 de 2024, mediante la cual se reconoció a las mujeres buscadoras como sujetas de especial protección constitucional y actrices fundamentales de la construcción de paz, creó el Registro Único de Mujeres Buscadoras, agravó penalmente los delitos cometidos contra su labor y les otorgó acceso preferencial a educación, vivienda, salud y protección, reglamentada mediante el Decreto 0063 de 2026.

iii. Ley 2482 de 2025, ley en memoria de las víctimas de la Unión Patriótica

En cuanto al esclarecimiento de la verdad y la lucha contra la impunidad, la aprobación de esta ley declaró el 11 de octubre como Día Nacional por la Dignidad de las Víctimas del Genocidio de la UP, en memoria del exterminio político de la Unión Patriótica.

iv. Ley 2405 de 2024, Comisión Legal de Paz

Con la aprobación de esta ley en las Comisiones de Senado y Cámara se institucionalizó de manera permanente la Comisión Legal de Paz y Posconflicto en el Congreso de la República, garantizando así continuidad y estabilidad en el seguimiento legislativo a los compromisos derivados del Acuerdo de Paz.

v. Proyecto de Ley 063 de 2024 (Senado) – 540 de 2025 (Cámara), subsidio de vivienda

En esa misma línea, ya aprobada por el Congreso y pendiente de sanción presidencial, esta ley incorporó de manera permanente en la Ley 3ª de 1991 la posibilidad de una segunda postulación al Subsidio Familiar de Vivienda para las víctimas del conflicto armado y para quienes perdieron su vivienda por causas ajenas a su voluntad, recogiendo el precedente sentado por la Corte

Constitucional en la Sentencia C-191 de 2021, con ocasión de una Acción Pública de Inconstitucionalidad presentada por la CCJ.

Pese a los valiosos desarrollos que se alcanzaron en este cuatrienio, **otras iniciativas importantes no culminaron con éxito el trámite legislativo**. Es el caso del Proyecto de Ley 264 de 2025 (Senado), que buscaba reconocer el exilio como una forma específica de victimización derivada del conflicto armado y planteaba una política pública que garantizara a los colombianos exiliados condiciones de reparación equivalentes a las de las víctimas que permanecen en el territorio nacional. En un sentido similar, el Proyecto de Ley 436 de 2025 proponía vincular al sector privado en la reparación de las víctimas del conflicto mediante el concepto de "reparación transformadora", mientras que el Proyecto de Ley 322 de 2024 (Cámara) – 461 de 2025 (Senado) buscaba actualizar la Cátedra de la Paz hacia un modelo más participativo y territorial, orientado a formar generaciones que no repitan los hechos violentos de la historia nacional. Finalmente, el Proyecto de Ley 012 de 2025, (Senado) pretendía el reconocimiento de la naturaleza y los animales como víctimas del conflicto armado y la prohibición de su uso como instrumento de guerra

- **Paz Total y sometimiento de grupos armados:**

Como parte de la política de paz del Gobierno Nacional, durante la primera legislatura el Congreso aprobó la Ley 2272 de 2022, la cual definió la política de paz como una política de Estado: prioritaria y transversal en los asuntos del Gobierno, participativa, amplia e integral, tanto en lo referente a la implementación de los acuerdos ya pactados como a los procesos de negociación, diálogo y sometimiento a la justicia en curso.

Como consecuencia de esta política, durante el cuatrienio se presentaron diversos proyectos de ley que tenían por objetivo definir el marco jurídico para la sujeción de los grupos armados; la CCJ monitoreó un total de 24 iniciativas relacionadas con esta temática. En este apartado abordaremos, en primer lugar, el contenido de la Ley 2272 de 2022 y, posteriormente, los dos proyectos de sometimiento presentados por el Gobierno Nacional.

- i) Ley 2272 de 2022, Ley de Paz Total*

Además de fijar el norte de la política de paz del Gobierno, esta ley introdujo en la política de paz el concepto de seguridad humana como enfoque transversal, entendido como la protección de las personas, las comunidades y la naturaleza mediante políticas sociales, ambientales, económicas y de fuerza pública articuladas, con enfoque diferencial, de género, étnico, territorial e interseccional.

La ley no modificó el sistema jurídico existente en materia de orden público, sino que ajustó el ya previsto desde la Ley 418 de 1997. A partir de ahí, distinguió dos rutas de actuación para el Gobierno Nacional. La primera es la de la negociación política con los grupos armados organizados al margen de la ley, entendidos como organizaciones con un mando responsable y control territorial, capaces de sostener operaciones militares, lo que las convierte en parte de un conflicto armado bajo el derecho internacional humanitario. Esta es la ruta que se trató de seguir con el Ejército de Liberación Nacional (ELN).

La segunda es la del sometimiento a la justicia de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto. Esta categoría no corresponde a partes de un conflicto armado, sino a las disidencias de estructuras ya desmovilizadas y a organizaciones dedicadas a economías ilícitas.

La ley también introdujo herramientas como, el Gabinete de Paz, encargado de coordinar las acciones del Gobierno en materia de paz y de hacer seguimiento periódico a los compromisos de cada ministerio; las Regiones de Paz, que priorizan los diálogos en los territorios más afectados por el conflicto armado y promueven la participación de la sociedad civil; y el Servicio Social para la Paz, una alternativa al servicio militar obligatorio que permite a los jóvenes contribuir, durante doce meses, a actividades relacionadas con los derechos humanos, la atención a víctimas, la protección ambiental, la reforma rural integral y la promoción de la reconciliación y la no estigmatización. Estas disposiciones fueron implementadas durante el cuatrienio.

La aprobación de la Ley 2272 de 2022, fue posible gracias a la amplia coalición que el Ejecutivo logró conformar en su primer año de mandato con partidos tradicionales y sectores de centro, la misma que le permitiría sacar adelante la reforma tributaria y el Plan Nacional de Desarrollo. En ese sentido, la Paz Total fue la primera gran apuesta legislativa del Gobierno que logró convertirse en ley, y su rápida aprobación contrasta con la suerte de otras reformas estructurales que, al tramitarse en legislaturas posteriores, ya no contaron con esa misma base de respaldo político, como lo explicaremos más adelante.

ii) Proyecto de Ley 288 de 2023 Senado, Ley de sometimiento

Para complementar la ruta prevista en la Ley 2272 de 2022, el Gobierno Nacional radicó el 15 de marzo de 2023 el Proyecto de Ley 288 de 2023 Senado, "por la cual se establecen mecanismos de sujeción a la justicia ordinaria, garantías de no repetición y dismantelamiento de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto y se dictan otras disposiciones". La iniciativa establecía que únicamente podrían acogerse a este tratamiento las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto en los términos del artículo 2 de la Ley 2272 de 2022, organizaciones con pluralidad de miembros, estructura jerárquica o en red, dedicadas a economías ilícitas y a patrones de sometimiento violento de la población civil.

El tratamiento penal propuesto consistía en la suspensión de la ejecución de la pena a cambio de la contribución del beneficiario a la paz, la colaboración con la justicia, la reparación a las víctimas y su resocialización, condicionado al cumplimiento de obligaciones de verdad, entrega de bienes y dismantelamiento efectivo de la estructura, verificadas por un Comité Interinstitucional creado para tal fin. Contemplaba, además, un procedimiento judicial especial organizado en tres etapas (acercamiento y suscripción de términos de sujeción, procesamiento, y cumplimiento), así como mecanismos de participación de las víctimas, reparación integral y justicia restaurativa.

El proyecto no fue derrotado en una votación del Congreso, sino que se hundió por falta de trámite: nunca alcanzó a surtir primer debate en la Comisión Primera del Senado antes de finalizar la legislatura 2022-2023, por lo que fue archivado. Detrás de este desenlace confluyeron varios factores.

En primer lugar, el proyecto se tramitó en un momento en que la coalición de gobierno en el Congreso ya comenzaba a fracturarse, mientras el capital político del Ejecutivo se concentraba en las reformas sociales de salud, trabajo y pensiones, relegando la ley de sometimiento como prioridad legislativa. En segundo lugar, los beneficios penales y patrimoniales que ofrecía el proyecto generaron controversia entre sectores políticos que los consideraron excesivamente favorables. En tercer lugar, diversos sectores académicos y jurídicos señalaron que el proyecto no delimitaba con suficiente claridad la diferencia entre un proceso de paz con grupos armados de naturaleza política y un proceso de sometimiento de organizaciones criminales, lo que generó dudas sobre el alcance de las rebajas de pena, el tratamiento patrimonial de los bienes ilícitos, el equilibrio con los derechos de las víctimas y la compatibilidad del modelo con los estándares constitucionales y de justicia transicional.

Esta combinación de falta de consensos políticos, controversia sobre sus beneficios y dudas jurídicas sobre su diseño llevó a que el Gobierno terminara priorizando otras reformas legislativas, dejando al proyecto sin el impulso necesario para avanzar en su trámite, y obligándose a replantear posteriormente una nueva propuesta de ley de sometimiento.

iii) Proyecto de Ley 002 de 2025, Ley de "Sometimiento 2.0"

Tras el archivo del PL 288 de 2023, el Gobierno Nacional presentó una segunda versión de la iniciativa, conocida como "Sometimiento 2.0", radicada el 20 de julio de 2025. A diferencia de su antecesora, que se limitaba a las estructuras de crimen de alto impacto, esta versión amplió considerablemente el universo de destinatarios, distinguiendo tres tratamientos diferenciados: i) uno de naturaleza transicional para integrantes de grupos armados organizados al margen de la ley y grupos armados organizados que se desmovilicen en el marco de acuerdos de paz; ii) uno de sometimiento para las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, sus financiadores y colaboradores; y iii) uno adicional, de colaboración con la verdad y reparación, para personas procesadas o condenadas por conductas ilegales cometidas en el marco de la protesta social.

El proyecto mantuvo la lógica de beneficios punitivos graduales, incluyendo reducciones importantes de penas, condiciones especiales de aseguramiento y la posibilidad de que las estructuras conservaran un porcentaje de los bienes entregados al Estado como incentivo para el sometimiento, condicionados al desmantelamiento efectivo de las organizaciones, la entrega de bienes y la colaboración con la justicia.

A diferencia del proyecto de 2023, que se hundió principalmente por falta de trámite legislativo, el "Sometimiento 2.0" sí avanzó en la discusión pública, se realizó de audiencias públicas en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, pero terminó enfrentando objeciones sustanciales de distintos sectores. Los cuestionamientos fueron similares a los que enfrentó el primer proyecto de ley. Diversos sectores consideraron que los beneficios penales y económicos ofrecidos resultaban desproporcionados frente a la gravedad de los delitos, con el riesgo de convertirse en un mecanismo que premiara a la criminalidad organizada.

También se señalaron deficiencias en la definición jurídica de las organizaciones cobijadas, el alcance de los beneficios judiciales, su articulación con la legislación penal ordinaria y los límites entre un proceso de paz y un sometimiento de estructuras criminales, lo que generó tensiones

relacionadas con la aplicación de los principios de proporcionalidad de las penas, igualdad ante la ley y las obligaciones estatales de investigar y sancionar graves violaciones a los derechos humanos.

Finalmente, el Gobierno no logró construir una mayoría sólida en torno a la iniciativa, enfrentando críticas simultáneas de la oposición, que la consideraba demasiado generosa con las estructuras criminales, cuestionamientos sobre su viabilidad jurídica y su capacidad para satisfacer los derechos de las víctimas. El Congreso optó por promover su archivo en primer debate, dejando nuevamente sin un marco jurídico específico el sometimiento colectivo de organizaciones criminales dentro de la política de Paz Total.

3.1 Garantías de los derechos de las mujeres y las personas con identidades de género diversas

Durante el periodo 2022-2026, el Congreso de la República aprobó 59 leyes orientadas a fortalecer la garantía de los derechos de las mujeres. Entre los principales avances se encuentran la Ley 2530 de 2025 (Ley de Huérfanos por Femicidio), que protege a los hijos e hijas de mujeres víctimas de femicidio hasta los 25 años; la Ley 2447 de 2025, que prohíbe el matrimonio infantil y las uniones tempranas al establecer, sin excepciones, los 18 años como edad mínima para contraer matrimonio; la Ley 2424 de 2024 (Ley de Paridad), que promueve la equidad en el poder público al exigir que, como mínimo, el 50 % de los cargos directivos en las entidades del Estado sean ocupados por mujeres; y la Ley 2381 de 2024 (Reforma Pensional), que incorporó, a partir de 2026, una reducción gradual del número de semanas de cotización requeridas para que las mujeres accedan a la pensión, pasando progresivamente de 1.300 a 1.000 semanas.

Además de las anteriores, dentro de las iniciativas aprobadas durante el cuatrienio se destacan las siguientes, dirigidas a fortalecer la autonomía económica, la participación política y la garantía de los derechos de las mujeres:

i. Ley 2462 de 2025, ley de las mujeres rurales

Con la aprobación de esta ley se fortalecen las garantías de igualdad, inclusión y autonomía de las mujeres campesinas, rurales y dedicadas a la pesca mediante la adopción de acciones afirmativas orientadas a cerrar las brechas económicas, sociales y políticas que históricamente han enfrentado. Entre sus principales medidas se encuentran el acceso preferencial a créditos y seguros agropecuarios, el fortalecimiento del Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales (FOMMUR), el apoyo a proyectos productivos y el reconocimiento del trabajo de cuidado y de los aportes de las organizaciones de mujeres rurales como formas de contribución social.

Asimismo, promueve la certificación de competencias laborales y el reconocimiento de saberes tradicionales a través de entidades como el SENA y el Ministerio del Trabajo; incorpora criterios de paridad en escenarios de participación pública; fortalece los espacios de concertación con organizaciones de mujeres rurales; y ordena la creación de rutas especializadas para la prevención y atención de las violencias basadas en género en contextos rurales.

ii. Ley 2436 de 2024, licencia de maternidad para las mujeres en política

Con el propósito de eliminar barreras para la participación política de las mujeres durante la maternidad, la aprobación de esta ley creó una modalidad especial de licencia para quienes ocupan cargos de elección popular. La norma permite que congresistas, diputadas, concejales y ediles continúen ejerciendo sus funciones de manera remota mediante herramientas tecnológicas, sin que ello implique una falta temporal en el cargo ni la pérdida de su investidura. De esta manera, garantiza la continuidad de la representación democrática y favorece la conciliación entre la maternidad y el ejercicio de los derechos políticos.

iii. Ley 2453 de 2025, prevención y sanción de la violencia política contra las mujeres

La aprobación de esta ley estableció un marco jurídico integral para prevenir, atender y sancionar la violencia contra las mujeres en la vida política. La norma reconoce modalidades como la violencia física, psicológica, digital, económica y simbólica cuando tienen como finalidad limitar el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres. Además, asigna responsabilidades a entidades estatales y partidos políticos para implementar protocolos de prevención, atención y sanción, fortalecer los mecanismos de denuncia y consolida el derecho de las mujeres a participar en la vida pública y política libre de violencia y discriminación.

iv) Proyecto de Ley 440 de 2025 Senado – 018 de 2024 Cámara, eliminación de la mutilación genital femenina

Aunque aún se encuentra pendiente de sanción presidencial, esta iniciativa constituye uno de los avances legislativos más relevantes del periodo. El proyecto establece medidas para la prevención, atención integral y erradicación de la mutilación genital femenina, reconocida como una grave violación de los derechos humanos de mujeres y niñas. La nueva norma parte del reconocimiento de que Colombia continúa siendo el único país de América Latina con registros documentados de esta práctica y propone una respuesta estatal basada en un enfoque intercultural y de derechos humanos.

A pesar de estos avances, durante el cuatrienio también fueron presentadas diversas iniciativas orientadas a fortalecer la protección de los derechos de las mujeres y de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas que **no lograron completar su trámite legislativo** y tras el final de la legislatura respectiva fueron archivadas. Esta situación resulta especialmente relevante porque muchas de estas propuestas buscaban responder a vacíos normativos frente a formas de violencia y discriminación ampliamente documentadas por organismos nacionales e internacionales de derechos humanos.

Uno de los casos más representativos es el Proyecto de Ley 321 de 2024 (Cámara) – 292 de 2025 (Senado), conocido como **Ley Olimpia Colombia**, inspirado en experiencias legislativas desarrolladas en otros países de América Latina para enfrentar la violencia sexual digital. La iniciativa proponía incorporar expresamente esta modalidad de violencia al ordenamiento jurídico colombiano, incluyendo conductas como la difusión no consentida de imágenes íntimas y videos o conversaciones privadas, fortaleciendo así la protección de los derechos de las mujeres en entornos digitales.

En materia de derechos de las personas LGBTIQ+, el Proyecto de Ley 365 de 2024, denominado **Quiérelle Siempre**, buscaba prohibir las denominadas prácticas de conversión dirigidas a modificar la orientación sexual o la identidad de género de las personas. Estas prácticas han sido calificadas por diversos organismos internacionales como formas de tortura o de tratos crueles, inhumanos y degradantes, razón por la cual el proyecto pretendía garantizar que ninguna persona pudiera ser sometida a este tipo de intervenciones.

En la misma línea se encontraba el Proyecto de Ley 122 de 2024 (Cámara), conocido como **Ley Sara Millerey** o **Ley Integral Trans**, surgido como respuesta al asesinato de la mujer trans Sara Millerey¹ y a las múltiples formas de violencia y exclusión que enfrentan las personas trans en Colombia. La iniciativa proponía fortalecer las garantías de acceso a derechos como la salud, la educación, el trabajo, la justicia y la identidad, además de incorporar medidas específicas para prevenir la discriminación y las violencias basadas en género. Su elaboración contó con la participación de organizaciones sociales y personas trans de diferentes regiones del país.

Igualmente, el Proyecto de Ley 179 de 2024, denominado **Estatuto de la Igualdad para la Garantía de los Derechos de las Niñas y las Mujeres**, buscaba consolidar en un único instrumento normativo las principales garantías para las mujeres y niñas en toda su diversidad. Para ello incorporaba un enfoque diferencial e interseccional que reconocía que factores como la edad, la pertenencia étnica, la discapacidad, la orientación sexual, la identidad de género y las condiciones socioeconómicas profundizan las desigualdades y las distintas formas de discriminación.

El balance del cuatrienio evidencia que el Congreso continúa siendo un escenario de disputa en torno a la garantía de los derechos de las mujeres y de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas. Si bien se aprobaron reformas orientadas a fortalecer la igualdad sustantiva y la protección frente a distintas formas de violencia, otras múltiples iniciativas estratégicas no lograron culminar su trámite, debido entre otras a la congestión legislativa, las tensiones ideológicas, la falta de consensos políticos y la persistencia de discursos contrarios al reconocimiento de los derechos de las mujeres y de las personas LGBTIQ+. En ese contexto, el archivo de estos proyectos no solo representa una oportunidad perdida, sino también la prolongación de escenarios de desprotección de poblaciones históricamente discriminadas.

3.2 Aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos:

Durante el cuatrienio legislativo 2022-2026, la Comisión Colombiana de Juristas realizó seguimiento a 25 proyectos de ley relacionados con la aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) en el ordenamiento jurídico interno, los cuales representaron el 12,02% del total de iniciativas monitoreadas por la Comisión.

De los proyectos monitoreados en esta categoría, tres lograron ser aprobadas por el Congreso y pasaron a revisión de la Corte Constitucional

¹ BBC News Mundo, “Sara Millerey: el brutal asesinato de una mujer trans que provocó una oleada de rechazo a la transfobia en Colombia”, BBC Mundo, 2025, <https://www.bbc.com/mundo/articles/cg41195wv6no>

i. *Ley 2371 de 2024, Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura*

Con la aprobación de esta ley Colombia adoptó el Protocolo Facultativo de la Convención Contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, un instrumento complementario a la Convención contra la Tortura que introduce un esquema de vigilancia para prevenir actos de malos tratos o tortura. Este esquema está basado en visitas periódicas e independientes a los lugares de detención.

Su ratificación compromete al Estado colombiano con dos obligaciones principales: de un lado, cooperar con el Subcomité de las Naciones Unidas para la Prevención de la Tortura, órgano internacional encargado de visitar los lugares de detención; y, de otro, designar uno o varios mecanismos nacionales de prevención con ese mismo propósito. Tanto el Subcomité como los mecanismos nacionales contarán con amplias facultades para acceder a los centros de privación de la libertad y formular recomendaciones a las autoridades. Con esta aprobación, Colombia se suma a los 92 Estados parte del Protocolo y fortalece el sistema de vigilancia sobre su política penitenciaria y carcelaria.

El proceso de ratificación se completó con la sentencia C-121 de 2025 de la Corte Constitucional, la sanción presidencial y el depósito del instrumento el 13 de noviembre de 2025, con lo cual ya este instrumento se incorporó al ordenamiento jurídico colombiano.

ii. *Ley 2562 de 2025, Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*

La aprobación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, adoptado en Nueva York el 13 de diciembre de 2006, sancionada el 24 de diciembre de 2026, permite que las personas con discapacidad en Colombia puedan llevar su caso directamente al Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas una vez agotados los recursos internos, fortaleciendo así los mecanismos internacionales de protección disponibles para esta población.

iii. *Ley 2569 de 2026, Convención Internacional contra la utilización de mercenarios*

Con su sanción el 17 de marzo de 2026 esta ley incorpora al ordenamiento interno la Convención Internacional contra el Reclutamiento, la Utilización, la Financiación y el Entrenamiento de Mercenarios, adoptada por las Naciones Unidas en 1989. La Convención reconoce el mercenarismo como una forma contemporánea de explotación humana que se alimenta de la vulnerabilidad económica y la falta de protección jurídica de quienes son reclutados, y que además socava la paz internacional al prolongar conflictos armados ajenos. Su ratificación permite al Estado colombiano tipificar los delitos asociados a esta práctica y fortalecer los mecanismos de cooperación judicial con otros Estados parte, en línea con el respeto al Derecho Internacional y a la solución pacífica de controversias.

A pesar de estos avances, otras iniciativas importantes **no** lograron superar la discusión legislativa. A continuación, se recogen algunas de las iniciativas:

i. Proyecto de Ley 358 de 2024, Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra

Esta iniciativa buscaba incorporar al derecho interno la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 26 de noviembre de 1968. Su aprobación eliminaría cualquier término de prescripción para la persecución penal de estos crímenes, en línea con los estándares del derecho internacional humanitario y del derecho penal internacional.

No obstante, la iniciativa no fue aprobada debido a que no logró culminar su trámite legislativo dentro de los tiempos establecidos por el Congreso. A pesar de haber sido radicada y debatida en primer debate, no logró llegar a la discusión en plenaria. En consecuencia, Colombia continúa sin incorporar esta Convención a su ordenamiento jurídico interno, manteniendo un vacío normativo frente al reconocimiento expreso de la imprescriptibilidad de estos crímenes en los términos previstos por el instrumento internacional.

ii. Proyecto de Ley 153 de 2025, empresas y derechos humanos

El Proyecto de Ley 153 de 2025 Cámara buscaba establecer un marco normativo en materia de empresas y derechos humanos, con el fin de garantizar mecanismos de acceso a la justicia y reparación integral frente a afectaciones causadas por actividades empresariales, recogiendo estándares desarrollados por el sistema de Naciones Unidas en la materia. A pesar de su importancia y del impulso que le dieron las organizaciones sociales, el proyecto no logró ser discutido siquiera en primer debate y fue archivado por vencimiento de términos.

iii. Proyecto de Ley 411 de 2025, ley Arles

Conocido como Ley Arles, pretendía dar cumplimiento a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Guzmán Medina y otros Vs. Colombia. La iniciativa promovida por el Ministerio de Justicia, pretendía actualizar el ordenamiento jurídico interno a los estándares internacionales en materia de garantías de no repetición, sancionando las omisiones de los funcionarios públicos frente a las investigaciones por desaparición forzada. La no aprobación de este proyecto de ley implica un incumplimiento de Colombia de las órdenes que la Corte Interamericana de Derechos impartió en la sentencia.

iv. Proyecto de Ley 525 de 2025, responsabilidad del Estado frente a las víctimas de delitos de lesa humanidad

Por su parte, el Proyecto de Ley 525 de 2025 Cámara buscaba establecer un mecanismo para declarar la responsabilidad directa del Estado frente a las víctimas de delitos de lesa humanidad y de graves infracciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario cometidos con ocasión o en razón del conflicto armado interno. A diferencia del régimen de asistencia y reparación administrativa previsto en la Ley 1448 de 2011, esta iniciativa proponía reconocer la responsabilidad del Estado, respecto de un universo de hechos definidos por categorías propias del derecho internacional como los delitos de lesa humanidad y las graves infracciones al derecho internacional humanitario.

El Proyecto de Ley trataba entonces de desarrollar en el ordenamiento interno la doctrina de responsabilidad estatal por hechos internacionalmente ilícitos, incorporando mecanismos de reconocimiento y de reparación integral para quienes han sufrido este tipo de violaciones.

v. *Proyecto de Ley 219 de 2025, Estatuto de personas defensoras de derechos humanos*

El Proyecto de Ley 219 de 2025 Cámara, de carácter estatutario, pretendía crear el Estatuto de Personas Defensoras de Derechos Humanos, reconociendo el derecho a defender los derechos humanos como una garantía autónoma y estableciendo medidas para el respeto y la protección de quienes ejercen esta labor, en línea con los estándares consagrados en la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos (1998).

Entre las medidas centrales del proyecto se encontraban: la institucionalización formal del "derecho a defender derechos", tanto en su dimensión individual como colectiva, elevando su protección jurídica a rango de ley estatutaria; la incorporación de un enfoque diferencial que exigía diseñar planes de seguridad con criterios étnicos, de género, territoriales e interseccionales; el fortalecimiento de un sistema de alertas tempranas de carácter colectivo, orientado a prevenir de manera anticipada riesgos y violencias sistemáticas en las regiones más críticas; garantías de no estigmatización, que obligaban a los funcionarios públicos a abstenerse de declaraciones que incrementaran el riesgo de líderes y lideresas, además de promover la pedagogía pública sobre derechos humanos; y la financiación de rutas de autoprotección, mediante recursos institucionales de respaldo a modelos colectivos de seguridad como las guardias indígenas, cimarronas y campesinas.

vi. *Proyecto de ley 377 de 2025, reconocimiento del derecho a defender derechos*

El Proyecto de Ley 377 de 2025 Senado, buscaba igualmente reconocer el derecho a defender los derechos y a los defensores y defensoras de derechos humanos como sujetos de especial protección constitucional. La iniciativa fundamentó esta necesidad en la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos. El proyecto sostenía que, si bien el ordenamiento interno colombiano reconoce derechos como la vida, la libertad de expresión y de reunión, no existe un reconocimiento expreso y autónomo del derecho a defender los derechos ni de quienes lo ejercen, lo que dejaba un vacío frente al estándar internacional ya consolidado en la materia.

El proyecto definía como defensor o defensora de derechos humanos a toda persona que, de manera individual o colectiva, ejerciera esta labor en cualquiera de sus formas, social, comunal, política, étnica, estudiantil, campesina, ambiental, sindical, periodística, entre otras, sin exigir para su reconocimiento ninguna formalidad documental distinta al desarrollo efectivo de dicho liderazgo. Establecía además un catálogo amplio de derechos a su favor (entre ellos, reunirse y manifestarse pacíficamente, solicitar y difundir información, denunciar amenazas ante autoridades nacionales e internacionales, y no ser estigmatizado o perseguido por su labor), así

como obligaciones concretas a cargo del Estado para su protección integral, oportuna y preventiva.

Pese a este desarrollo normativo, el proyecto no logró avanzar en su trámite legislativo y fue retirado por su propia autora antes de continuar su discusión en el Senado.

El balance de este eje evidencia una tensión entre los compromisos internacionales asumidos por el Estado colombiano en materia de derechos humanos y su desarrollo legislativo interno. Si bien la aprobación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad constituye un avance concreto en la incorporación de estándares internacionales en materia de derechos humanos, la mayoría de las iniciativas orientadas a materializar dichos estándares no lograron culminar su trámite o permanecían pendientes al cierre del cuatrienio.

El archivo de estas iniciativas, sumado al lento avance de otras como el marco de empresas y derechos humanos y la protección de las personas defensoras de derechos humanos, evidencia que la aplicación efectiva del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el ordenamiento interno es una tarea pendiente para el Congreso de la República.

3. Avance de las reformas sociales presentadas por el Gobierno Nacional y reformas al sistema de justicia:

Durante el cuatrienio 2022-2026, la relación entre el Ejecutivo y el Congreso de la República vivió una transformación. En el primer año de gobierno, el Ejecutivo logró conformar una coalición amplia con partidos tradicionales y sectores de centro, lo que le permitió sacar adelante iniciativas de gran calado como la reforma tributaria, el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 y la primera fase de la política de Paz Total. Esa coalición, sin embargo, se fue erosionando progresivamente: la ruptura con varios partidos que inicialmente respaldaron al Gobierno, sumada a la decisión de tramitar de manera simultánea varias reformas sociales estructurales, salud, pensiones, trabajo y educación, cada una de las cuales exigía procesos extensos de deliberación técnica y negociación política, dificultó la construcción de mayorías estables en las legislaturas posteriores. El resultado fue una capacidad de aprobación decreciente año a año, que terminó convirtiendo al Congreso en el escenario donde se terminó de definir el alcance real del programa de gobierno.

• Reforma a la salud:

La reforma a la salud impulsada por el Gobierno Nacional buscaba transformar a las Empresas Promotoras de Salud (EPS) en “Gestoras de Salud y Vida” dedicadas a la auditoría y coordinación, trasladar el giro directo de los recursos públicos a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), crear Centros de Atención Primaria en Salud (CAPS) territoriales y fortalecer la formalización laboral del personal de salud. El proyecto superó su trámite en la Cámara de Representantes, pero su respaldo llegó fragmentado a la Comisión Séptima del Senado, donde fue objeto de dos ponencias de archivo, la primera que no llegó a votarse y otra radicada el 16 de diciembre de 2025, la cual sí fue sometida a votación y fue finalmente aprobada, por lo que el proyecto fue archivado con ocho votos a favor y cinco en contra, en una votación que agrupó a senadores de distintos partidos.

El argumento central de quienes votaron por el archivo fue la ausencia de una ley de financiamiento que respaldara la reforma. El Gobierno y los sectores que respaldaban la iniciativa, por su parte, atribuyeron el hundimiento a la resistencia por parte de intereses instalados en el negocio del aseguramiento y advirtieron que archivar el proyecto no resuelve, sino que profundiza, la crisis de liquidez que enfrentan hospitales y clínicas del país.

- **Reforma laboral:**

A diferencia de la reforma a la salud, la reforma laboral sí logró tramitarse en su totalidad y fue aprobada y sancionada como la Ley 2466 de 2025 el 25 de junio de ese año, tras un proceso de negociación que incorporó ajustes solicitados tanto por sectores empresariales como sindicales. La norma modifica parcialmente el Código Sustantivo del Trabajo sin sustituirlo por completo: mantiene la coexistencia de distintas modalidades contractuales y la posibilidad de terminación sin justa causa de un contrato laboral, pero introduce límites más estrictos a la contratación a término fijo (máximo cuatro años), amplía el horario con recargo nocturno (a partir de las 7:00 p.m.), incrementa de forma gradual el recargo dominical y festivo hasta llegar al 100 % en 2027, regula por primera vez las plataformas digitales de reparto bajo el principio de primacía de la realidad, y crea obligaciones de inclusión laboral para personas con discapacidad, mujeres rurales, migrantes y víctimas del conflicto armado.

Que esta reforma alcanzara consenso legislativo mientras la de salud se hundía dos veces sugiere que la capacidad de negociación del Gobierno no fue uniforme, sino que dependió del tipo de interés afectado como de la disposición de los distintos actores para participar en escenarios de concertación. A diferencia de la reforma a la salud, la reforma laboral fue objeto de un proceso más amplio de diálogo y negociación entre el Gobierno, los sectores empresariales y las organizaciones sindicales, que permitió introducir ajustes relevantes al texto inicial y construir acuerdos sobre varios de sus contenidos. Si bien la reforma amplió obligaciones para los empleadores, no comprometía directamente flujos de recursos tan cuantiosos y concentrados como los que administran las EPS, lo que facilitó márgenes de negociación política y técnica que resultaron determinantes para su aprobación.

- **Reforma pensional:**

La reforma pensional fue aprobada por el Congreso en junio de 2024 y sancionada como Ley 2381 de 2024. Su contenido establece un sistema de pilares que amplía el rol del componente público (Colpensiones) para quienes cotizan hasta 2,3 salarios mínimos y mantiene a los fondos privados como complemento para ingresos superiores, además de reducir de manera progresiva, a partir de 2026, el número de semanas de cotización exigidas a las mujeres para acceder a la pensión. Sin embargo, la aprobación formal en el Congreso no se tradujo en su entrada en vigor efectiva: en junio de 2025, la Corte Constitucional, mediante el Auto 841 de 2025, suspendió la vigencia de la mayor parte de la ley al identificar un vicio en su trámite y ordenó rehacer esa etapa del proceso legislativo. A pesar de que el vicio fue corregido, la norma sigue siendo objeto de demandas, por lo que, mientras la Corte no resuelva de fondo su constitucionalidad, continúa rigiendo la Ley 100 de 1993, con excepción de dos artículos transitorios relacionados con la oportunidad de traslado entre regímenes.

Este caso ilustra que la aprobación y sanción de una ley no equivale necesariamente a su entrada en vigor o a su implementación efectiva. En el caso de la reforma pensional, el debate legislativo no concluyó con su aprobación en el Congreso, sino que se trasladó al escenario del control constitucional. La reforma quedó en una etapa intermedia —aprobada, pero suspendida en su aplicación mientras la Corte Constitucional adopta una decisión definitiva sobre su constitucionalidad—, lo que ha generado incertidumbre jurídica e institucional para millones de cotizantes, empleadores y entidades del sistema pensional.

- **Reforma a la educación superior:**

La reforma a la financiación de las universidades públicas, contenida en la Ley 2568 de 2026 y sancionada en marzo de ese año, modificó los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992 para reemplazar el Índice de Precios al Consumidor (IPC) como criterio de actualización de los aportes estatales por el Índice de Costos de la Educación Superior (ICES), un indicador que reconoce con mayor precisión el comportamiento real de los gastos universitarios, salarios docentes, investigación e infraestructura. Esta ley además incorporó, como meta de mediano plazo, llevar la inversión pública en educación superior hasta el 1 % del PIB. A esta reforma se sumó la consolidación presupuestal del programa “Puedo Estudiar”, orientado a cubrir la matrícula neta de programas de pregrado en instituciones públicas.

La lectura de los resultados de la agenda de reformas sociales admite, cuando menos, dos interpretaciones que no son necesariamente excluyentes. Una primera destaca que la magnitud y la simultaneidad de las reformas propuestas exigían un nivel de deliberación, ajuste técnico y construcción de consensos que el Gobierno no logró sostener en un Congreso cada vez más fragmentado, y que la dificultad para tramitarlas respondió, en buena medida, a debilidades de negociación política y a inconsistencias en la sustentación financiera de algunos proyectos, como ocurrió con la reforma a la salud. Una segunda interpretación atribuye el bajo nivel de aprobación de las reformas a la acción de las mayorías parlamentarias de oposición alineadas con los sectores e intereses que resultaban afectados por aquellas, particularmente en salud y pensiones.

Además, durante el cuatrienio existió una intensa actividad de control político del Congreso al Ejecutivo (209 debates de control, 306 audiencias públicas y 13 mociones de censura), la cual puede leerse como evidencia de un Legislativo que ejerció de manera activa su función de contrapeso, o como una práctica irregular que buscaba obstaculizar la gobernabilidad y el avance en el trámite de estas reformas sociales.

Independientemente de la interpretación que se privilegie, el balance muestra que el éxito legislativo de las reformas del Gobierno Nacional no fue homogéneo: se concentró en aquellas donde logró construir acuerdos políticos y sociales suficientes para su aprobación, mientras que las iniciativas que afectaban intereses económicos de manera más directa, como ocurrió con la salud, no lograron entrar plenamente en vigor o continúan enfrentando importantes controversias jurídicas y políticas.

En conclusión, entre 2022 y 2026 la actividad legislativa del Congreso de la República fue alta en volumen, se radicaron 2.681 iniciativas, una cifra cercana a la de todo el gobierno de Iván

Duque (2.940) y muy superior a la de los dos gobiernos de Juan Manuel Santos (1.693 y 1.706, respectivamente)², pero decreciente en efectividad especialmente para el Gobierno Nacional.

De esas 2.681 iniciativas, solo 128 (4.77% del total) fueron de origen gubernamental, la proporción más baja de las últimas cuatro legislaturas, muy por debajo del 13% del primer gobierno Santos, el 9% del segundo y el 5% del gobierno Duque³. De esas 128 iniciativas, apenas 34 se convirtieron en ley, una tasa de aprobación del 29%, una tasa baja si se compara con el 68%, 47% y 49% de los tres periodos presidenciales inmediatamente anteriores⁴. Entre las leyes sancionadas se cuentan algunas de las apuestas centrales del programa de gobierno, la reforma tributaria, el Plan Nacional de Desarrollo, la creación del Ministerio de la Igualdad y la Equidad, la reforma pensional y la Ley Estatutaria de la Jurisdicción Agraria y Rural, mientras que entre las iniciativas que no lograron superar ni siquiera el debate en la Cámara de Representantes se encuentran la ley de financiamiento, la reforma a la salud y el Presupuesto General de la Nación de 2025.

El período registró, además, una intensa actividad de control político, 209 debates de control, 306 audiencias públicas y 13 mociones de censura, que puede leerse tanto como ejercicio activo del contrapeso legislativo o como una manifestación adicional de la tensión entre las dos ramas del poder público.

Nuestro monitoreo demuestra que, si bien el Congreso aprobó iniciativas relevantes en materia de paz, derechos de las mujeres y aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, archivo y en algunos casos evito discutir proyectos de gran relevancia. Por ejemplo, en materia de paz, aunque se fortaleció el marco institucional de la política de Paz Total y se aprobaron importantes medidas de reparación a las víctimas, quedaron pendientes instrumentos fundamentales como el régimen jurídico de sometimiento para estructuras armadas de crimen de alto impacto y la reglamentación de la Jurisdicción Agraria y Rural, indispensable para la implementación efectiva del punto uno del Acuerdo Final.

En materia de género, pese a la aprobación de 59 leyes orientadas a fortalecer los derechos de las mujeres, el archivo de iniciativas como la Ley Olimpia, el Estatuto de Igualdad o la Ley Integral Trans evidencia que persisten importantes vacíos frente a la protección de las mujeres y las personas con identidades sexuales diversas contra formas múltiples formas de violencia y discriminación.

De manera similar, aunque el Estado incorporó algunos instrumentos internacionales relevantes en materia de derechos humanos, el Congreso dejó sin desarrollar buena parte de los estándares internacionales mediante el archivo o la falta de aprobación de proyectos, especialmente de aquellos que derivaban del cumplimiento de compromisos internacionales. En consecuencia, más que un balance de avances sostenidos, este cuatrienio refleja un desarrollo legislativo

² Sergio Pascual, “La legislatura en Colombia en cifras”, CELAG, 28 de noviembre de 2025, <https://www.celag.org/la-legislatura-en-colombia-en-cifras/>.

³ *Ibidem*.

⁴ *Ibidem*.

fragmentado, en el que la aprobación de reformas importantes convivió con la postergación de debates indispensables para la garantía y protección de los derechos humanos.

Finalmente, y teniendo en cuenta el anterior balance, el **Congreso 2026 – 2030** enfrentará varios retos. En un ambiente político cada vez más polarizado, tanto el nuevo Gobierno como la oposición deberán construir estrategias que les permitan tejer mayorías y sacar adelante sus respectivas agendas. En un escenario donde no hay mayorías absolutas, la primera legislatura será crucial, especialmente porque el Gobierno entrante deberá tramitar, de manera casi simultánea, su Plan Nacional de Desarrollo, el Presupuesto General de la Nación y una nueva reforma tributaria.

Adicionalmente, el Congreso deberá continuar implementando el Acuerdo de Paz, no solo como garantía de los derechos de las víctimas, sino también como una forma de cumplir con los compromisos internacionales derivados del respaldo, el acompañamiento, la observación y la financiación que la comunidad internacional brinda al proceso. En este marco, tendrá una nueva oportunidad de avanzar hacia la puesta en marcha de la Jurisdicción Agraria y Rural, cuyo proyecto de procedimiento especial deberá radicarse nuevamente una vez inicie la nueva legislatura.

Frente a los derechos de las mujeres, el reto es igualmente grande, empezando por la propia composición del Legislativo, donde la participación de las mujeres continúa siendo minoritaria, por debajo del 30 %. El Congreso deberá seguir avanzando en la consolidación de un marco jurídico que brinde garantías reales de igualdad para las mujeres, las niñas y las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, e impedir el retroceso en el reconocimiento de sus derechos.

Los próximos cuatro años serán decisivos para el país. Desde la Comisión Colombiana de Juristas continuaremos haciendo un seguimiento riguroso a la labor del Congreso de la República, en particular en la agenda de derechos humanos, paz y género, porque de las decisiones que tome este nuevo Legislativo dependerá, en buena medida, que los avances alcanzados no se conviertan en retrocesos.