

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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° 1222

Bogotá, D. C., miércoles, 9 de septiembre de 2026

EDICIÓN DE 31 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

PONENCIAS

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA
PRIMER DEBATE (PRIMERA VUELTA)
AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 143 DE 2026 CÁMARA,**

*por medio del cual se le otorga la categoría de
Distrito Turístico, Fronterizo, Ambiental, Forestal,
Portuario, Biodiverso y Cultural al Municipio de
Leticia, en el departamento del Amazonas.*

Bogotá, D. C., septiembre de 2026

Doctor

JOSÉ JAIME USCÁTEGUI PASTRANA

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

E. S. D.

Referencia: **Informe de ponencia para
primer debate (primera vuelta) al Proyecto de
Acto Legislativo número 143 de 2026 Cámara,**
*por medio del cual se le otorga la categoría de
Distrito Turístico, Fronterizo, Ambiental, Forestal,
Portuario, Biodiverso y Cultural al Municipio de
Leticia, en el departamento del Amazonas.*

Respetado Señor Presidente:

Atendiendo a la honrosa designación que
me hizo la Mesa Directiva, y en cumplimiento
del mandato constitucional y de lo dispuesto
por la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el
Reglamento del Congreso, de la manera más
atenta, por medio del presente escrito y dentro del
término establecido para el efecto, procedo a rendir
informe de **PONENCIA POSITIVA** para primer
debate (primera vuelta) en la Comisión Primera
de la Cámara de Representantes al **Proyecto de
Acto Legislativo número 143 de 2026 Cámara,**

*por medio del cual se le otorga la categoría de
Distrito Turístico, Fronterizo, Ambiental, Forestal,
Portuario, Biodiverso y Cultural al Municipio de
Leticia, en el departamento del Amazonas, con base
en las siguientes consideraciones:*

Número del Proyecto de Acto Legislativo	143 de 2026
Título	“Por medio del cual se le otorga la categoría de Distrito Turístico, Fronterizo, Ambiental, Forestal, Portuario, Biodiverso y Cultural al Municipio de Leticia, en el departamento del Amazonas”
Autores	Honorable Representante Óscar Hernán Sánchez León, honorable Representante Mónica Karina Bocanegra Pantoja, honorable Representantes Flora Perdomo Andrade, Jay Pang Díaz, Alix Yirley Vargas Torrado, Fabio Raúl Amín Saleme, Carlos Alberto Benavides Mora.
Ponentes	Honorable Representante Mónica Karina Bocanegra Pantoja
Ponencia	Positiva

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER
DEBATE (PRIMERA VUELTA) EN LA
COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE
REPRESENTANTES AL PROYECTO DE
ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 143 DE 2026
CÁMARA**

*por medio del cual se le otorga la categoría de
Distrito Turístico, Fronterizo, Ambiental, Forestal,
Portuario, Biodiverso y Cultural al Municipio de
Leticia, en el departamento del Amazonas.*

El presente informe de ponencia consta de las siguientes partes:

1. CONSIDERACIONES GENERALES.

1.1. Objeto del Proyecto

2. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA.

2.1. Histórico de la iniciativa.

2.2. Audiencia pública y observaciones al proyecto de acto legislativo.

3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO.

3.1. Introducción

3.2. Justificación

3.3. Beneficios

3.4. Información General del Municipio

4. MARCO LEGAL

5. CONFLICTOS DE INTERÉS

6. IMPACTO FISCAL.

7. PROPOSICIÓN.

8. TEXTO PROPUESTO.

1. CONSIDERACIONES GENERALES.

1.1. Objeto del proyecto

- El objeto del presente Proyecto de Acto Legislativo es otorgar la categoría de Distrito turístico, fronterizo, ambiental, forestal, portuario, biodiverso y cultural a Leticia, capital del departamento del Amazonas. Con la creación de este régimen especial se busca contribuir al desarrollo y crecimiento económico de este territorio y al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

2. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA.

2.1. Histórico de la iniciativa.

- El primer proyecto fue radicado el 2 de agosto de 2023 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1021 de 2023.

El Proyecto de Ley tenía como título:

Proyecto de Ley número 085 de 2023 Cámara, *por medio de la cual se le otorga la categoría de distrito turístico, ambiental, forestal, portuario, biodiverso y cultural a Leticia, en el departamento del Amazonas.*

Y fue Archivado conforme a los artículos 224 y 225 Ley 5ª de 1992. Según el **Artículo 224**, el trámite de un proyecto de acto legislativo debe desarrollarse en dos períodos ordinarios sucesivos, que comprenden una legislatura. El **Artículo 225**, modificado por el artículo 7º de la Ley 186 de 1995, establece que el proyecto debe ser aprobado por mayoría simple en la primera vuelta y por mayoría absoluta en la segunda. Ambos períodos no tienen que coincidir en la misma legislatura.

- El Segundo fue radicado el 2 de abril de 2024 y publicado en *Gaceta del Congreso* número 375 de 2024.

El Proyecto de ley tenía como título:

Proyecto de Ley número 414 de 2024 Cámara, *por medio del cual se le otorga la categoría de distrito turístico, ambiental, forestal, portuario, biodiverso y cultural al municipio de Leticia, en el departamento del Amazonas.*

Y, por motivo de términos, fue retirado por de conformidad con el artículo 155, Ley 5ª de 1992, que permite al autor retirar el proyecto antes de que se presente ponencia para el primer debate, siempre que sea de iniciativa congresional.

- El tercer proyecto fue radicado el 24 de julio de 2024 y publicado en *Gaceta del Congreso* número 1080 de 2024.

El Proyecto de Ley tiene como título:

Proyecto de Ley número 074 de 2024 Cámara, *por medio del cual se le otorga la categoría de distrito turístico, ambiental, forestal, portuario, biodiverso y cultural al municipio de Leticia, en el departamento del Amazonas”* y designado como ponente al honorable Representante Óscar Sánchez, conforme al Acta número 002 de 2024 de la mesa Directiva de la Comisión Primera.

- El cuarto proyecto ha sido Radicado el 29 de julio de 2026 y publicado en *Gaceta del Congreso* número 1128 de 2026.

El Proyecto de acto legislativo tiene como título.

Proyecto de Acto Legislativo número 143 de 2026 Cámara, *por medio del cual se le otorga la categoría de Distrito Turístico, Fronterizo, Ambiental, Forestal, Portuario, Biodiverso y Cultural al Municipio de Leticia, en el departamento del Amazonas* y designada como ponente a la honorable Representante Mónica Karina Bocanegra al Acta número 5 de fecha 1º de septiembre de 2026 de la mesa Directiva de la Comisión Primera.

2.2. Audiencia pública y observaciones al proyecto de ley.

Durante la audiencia pública de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes del 13 de septiembre de 2024 en Leticia, varios participantes subrayaron la enorme relevancia de la **frontera amazónica**, destacando cómo este proyecto de ley no solo impactará en el desarrollo de la región, sino que también es una oportunidad para enfrentar los desafíos únicos que presenta la triple frontera de Colombia, Brasil y Perú.

Karina Bocanegra, autora del proyecto, fue clara al señalar que Leticia, más allá de ser una ciudad turística, es un punto clave en la **soberanía nacional** por su ubicación en la frontera. Su potencial como puerto fluvial y puerta de entrada a la selva hace que cualquier desarrollo en la región deba considerar no solo el bienestar local, sino también la **conectividad internacional** y la

cooperación con los países vecinos. Para ella, el estatus de distrito especial sería una herramienta para mejorar las capacidades de Leticia en la gestión de estos retos.

Por su parte, **Luis Ernesto Gamboa**, presidente de la Cámara de Comercio del Amazonas, fue muy enfático al hablar de la importancia de mejorar las **infraestructuras portuarias**, ya que el puerto de Leticia conecta no solo con Colombia, sino también con Brasil y Perú. Él propuso un proyecto ambicioso:

trasladar el muelle a Nazaret, un lugar más adecuado para desarrollar un puerto moderno que facilitaría el comercio con los países vecinos. En su visión, este nuevo puerto permitiría a Leticia integrarse en el comercio internacional de manera más efectiva, impulsando la economía local y regional.

El concejal **John Álex Benjumea** presentó una propuesta interesante y llena de patriotismo: incluir la **categoría de distrito fronterizo** en el proyecto. Afirmó que Santa Rosa, en Perú, había sido declarada recientemente distrito especial fronterizo, lo que le otorgaba grandes ventajas. Según Benjumea, Leticia merece este reconocimiento debido a su ubicación estratégica en la frontera, lo que fortalecería no solo su autonomía, sino también su capacidad para regular el tránsito de personas y mercancías, protegiendo así tanto los intereses locales como los nacionales.

Luz Jenny Torres, presidenta del Fondo de Promoción y Desarrollo Turístico del Amazonas, ofreció una perspectiva más humana, enfocándose en las implicaciones sociales de vivir en una frontera. Para ella, Leticia no es solo una ciudad, es el hogar de muchas personas que día a día ven cómo la presión migratoria y económica afecta su calidad de vida. En su intervención, instó a que el proyecto legislativo incluya un enfoque que permita a Leticia gestionar de manera sostenible el **flujo transfronterizo**, equilibrando el desarrollo económico con la preservación de la **identidad cultural y ambiental**.

Por otro lado, **José Montenegro**, secretario de salud del departamento, fue más directo al señalar que el **constante tránsito de personas** entre Brasil, Perú y Colombia trae consigo grandes retos, especialmente en términos de **salud pública**. Insistió en que Leticia necesita una infraestructura sanitaria fuerte, capaz de atender no solo a los locales, sino a los visitantes internacionales que cruzan la frontera diariamente.

Finalmente, **Óscar Iván Vargas** planteó una inquietud crítica sobre el impacto del **cambio climático** en el río Amazonas, que ha disminuido su caudal, afectando el comercio fluvial entre los tres países. Sugirió que el proyecto debería incluir un **dragado del río** para asegurar que Leticia mantenga su relevancia como puerto fronterizo. Su preocupación fue clara: si no se actúa ahora,

la región podría perder su ventaja estratégica y económica en la frontera.

En resumen, los participantes de la audiencia coincidieron en que la **triple frontera amazónica** es una joya que necesita ser cuidada y fortalecida. El proyecto de ley representa una oportunidad histórica para Leticia, no solo para mejorar su **autonomía administrativa y financiera**, sino para consolidarse como un eje fundamental en la **protección del medio ambiente**, la **gestión de los flujos migratorios** y el **desarrollo económico transfronterizo**.

3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY.

3.1. Introducción.

Leticia es la capital del Departamento del Amazonas, se encuentra ubicada en la frontera sur del país y limita con las Repúblicas de Brasil y Perú. Estos territorios tienen las siguientes características.

Amazonas	
Nombre del Departamento	Amazonas
Extensión Territorial	109,665 km²
Capital	Leticia
Referencia Geográfica	Está ubicado en el extremo sur del país, en gran parte al sur de la línea ecuatorial, en la región Amazónica. Con 110.000 km², es el departamento más extenso de Colombia.
Densidad Poblacional	88.555 habitantes en 2023 ¹
Límites	Al norte con Caquetá y Vaupés, al este con Brasil, al oeste y sur con Perú
Altitud Sobre el Nivel del Mar	4.000 M.S.N.M.
Clima	Cálido y húmedo

Fuente: Sitio oficial del departamento del Amazonas.

Leticia	
Superficie del municipio de Leticia	583.200 hectáreas 5.832,00 km² (2251,75 sq mi)
Altitud del municipio de Leticia	80 metros de altitud
Densidad Poblacional	45.879 habitantes en 2023
Coordenadas geográficas	Latitud: -4.2081 Longitud: -69.9432 Latitud: 4° 12' 29" Sur Longitud: 69° 56' 36" Oeste
Huso horario	UTC -5:00 (América/Bogotá)

Fuente: Sitio oficial del municipio de Leticia.

¹ Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Proyecciones de Población. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>



Fuente: Sitio oficial del municipio de Leticia.

En el pasado, el Departamento del Amazonas hacía parte de los Territorios Nacionales, siendo un territorio de frontera, su administración había sido delegada a las misiones religiosas desde 1887, tras la firma del Concordato entre la Iglesia Católica y el Estado colombiano. Las bonanzas extractivas de Quina y Caucho suscitaron el interés por defender las fronteras, promover la colonización y extender la soberanía del Estado en la Amazonía, lo que dio lugar a la creación de las Intendencias y Comisarías en los “Territorios Nacionales”. Solo fue hasta la expedición de la Constitución Política de 1991 que se constituyó el departamento del Amazonas y Leticia como su capital.

La Constitución consagró la autonomía para las entidades territoriales (artículo 287 C. P.) y atribuyó a los departamentos funciones administrativas de coordinación, complementariedad, apoyo de la acción municipal e intermediación entre la esfera municipal y el nivel nacional (artículo 298 C. P.). Esa misma Carta Política también otorgó competencias para fortalecer las estructuras de poder existentes, legitimar a las autoridades locales y lograr mayor flexibilidad para atender sus necesidades.

Dentro de los múltiples rasgos que caracterizan al Estado se encuentra el crecimiento y enorme diversificación del aparato estatal, por una parte, y la presencia de una dimensión territorial del Estado más o menos fuerte y diversa. Esto ha hecho ineludible que desde la década de los 90 el país se encuentre realizando grandes esfuerzos para modernizar el Estado, atender de manera oportuna y eficiente las demandas de una población cultural y regionalmente heterogénea y dispersa.

Sibienescierto que las reformas descentralizadoras –descentralización administrativa– en Colombia tuvieron su impulso importante en la Constitución de 1991, se hace necesario continuar contribuyendo en acciones que promuevan el desarrollo sostenible y económico del departamento del Amazonas, que representa menos del 1% de participación en el PIB Nacional, habitando en Leticia el 55% de la población total del departamento.

Leticia es una ciudad triple-fronteriza, geopolíticamente estratégica para la Nación, en donde el Estado debe de garantizar la soberanía y promover la prosperidad de la población, en un territorio estratégico para la humanidad, como lo es la Amazonía, siendo este la principal motivación del presente Proyecto Legislativo.

3.2. Justificación

El Municipio de Leticia, departamento del Amazonas, ubicado en la región sur del país, posee

una importancia estratégica para Colombia, tanto desde el punto de vista geográfico como cultural y ambiental. En el departamento del Amazonas habitan 27 pueblos indígenas, en 35 resguardos y existen 4 Parques Nacionales Naturales, representando así la rica diversidad ambiental y cultural de la Nación.

Es precisamente por su importancia ambiental y cultural que resulta imprescindible elevar la categoría del municipio de Leticia a Distrito Especial. Con ello, se busca proteger la zona de reserva forestal del Estado, garantizar la permanencia física y cultural de las comunidades indígenas y demás personas que habitan en el municipio. Mejorar la calidad de vida de sus habitantes, promover el desarrollo sostenible, y contribuir a la conservación de los recursos naturales del país.

El Distrito podrá orientar acciones de crecimiento económico sostenible, que beneficie a la población (indígena y no indígenas) a través de la generación de empleos por medio de cadenas de valor resilientes, tales como en el sector turístico, artesanal, prestación de servicios ambientales, usos sostenible de los recursos forestales y aprovechando la localización estratégica de la ciudad sobre el río Amazonas principal arteria de comunicación en Sudamérica, con un gran potencial portuario, que además de generará beneficios económicos, mejorará los costos y el acceso de la población a alimentos y bienes de consumo intermedio, en un departamento que sólo suple sus necesidades en un 27%.

Este Acto Legislativo se convierte en una herramienta importante para apoyar los grandes retos que enfrenta la ciudad que resultó fuertemente impactada por la COVID-19, generando un aumento en las brechas de pobreza multinivel de su población, en donde un número significativo de familias perdieron sus medios de vida.

Por otro lado, buscará mejorar las condiciones de la población del municipio que ha resultado afectado desde el 2017 por el incremento de actividades ilícitas en toda la Amazonía (tráfico de estupefacientes, minería ilegal, ganadería extensiva, entre otros).

Lo anterior ha dado lugar a que se materialicen riesgos señalados por la Defensoría del Pueblo para el Departamento del Amazonas, tras el incremento de los hechos de violencia, aumentando la deforestación y daños ambientales, al igual que se pone en riesgo la pervivencia de los pueblos indígenas, siendo la población más afectada, teniendo en consideración que “el 52% de las víctimas registradas por la UARIV desde 1985 en el departamento del Amazonas pertenecen a pueblos indígenas” (ONU-OCHA, 2022), siendo la pobreza uno de los motores de estos hechos.

Este Acto Legislativo se enmarca en el cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) y contribuirá con los indicadores de cumplimiento del país. La Amazonía y el municipio de Leticia son lugares de importancia en

un contexto global en el que el cambio climático y la depredación de los ecosistemas naturales están generando impactos negativos en el medio ambiente y las comunidades que habitan en ellos. En este sentido, un régimen especial para el municipio de Leticia permitirá la garantía de protección de los recursos naturales y culturales, y se convertirá en un modelo de desarrollo sostenible y protección para otras áreas de interés ambiental y cultural de la Nación.

Las características de la riqueza biológica de la Amazonía, implican una perspectiva diferente de desarrollo, en el marco de los compromisos ambientales internacionales que ha firmado el Estado. En la Amazonía se encuentra uno de los mayores patrimonios naturales y culturales de la Nación. Colombia es un país de relevancia mundial en materia de diversidad, pues cuenta con una cobertura en bosques naturales que representan el 52% de la superficie continental (Ideam, 2018). La biodiversidad amazónica cumple un papel crucial como parte de los sistemas mundiales, teniendo influencia en el ciclo mundial del carbono y, por consiguiente, del cambio climático, así como de los sistemas hidrológicos hemisféricos, sirviendo como un importante pilar del clima y las precipitaciones en América del Sur.

Al ser Leticia la capital del departamento con un gran potencial turístico, permitirá consolidar al Amazonas como uno de los principales destinos turísticos del país, en donde también resultará de manera directa beneficiado el municipio de Puerto Nariño, como segundo destino turístico más importante del Departamento. Por lo tanto, resulta fundamental que se avance en este proceso y se otorgue al municipio de Leticia, la categoría de Distrito Especial.

3.3. Beneficios

La aprobación de este Proyecto de Acto Legislativo, que convertiría a Leticia en un Distrito Especial, traería los siguientes beneficios para este territorio:

1. Tendrá mayor presupuesto debido a que tendría una participación de forma directa en el Sistema General de Participaciones y en el Sistema General de Regalías, que le permitirá llevar a cabo proyectos de inversión con mayor autonomía.
2. Para cada vigencia fiscal el Gobierno nacional por medio del Presupuesto General de la Nación tendrá la obligación de invertir en vías y/o rutas de acceso que permitan una mayor conectividad a Leticia y el resto del departamento de Amazonas.
3. Tendrá su propia Autoridad Ambiental, que le permita recibir los bienes que tengan las corporaciones autónomas, junto con los rendimientos financieros que estos generen.
4. Una parte de los Recursos del Sistema General de Regalías destinados para Ciencia y Tecnología deberán invertirse en el Distrito.

5. El Presidente será quien designe al Alcalde en caso de una vacancia y no el Gobernador.
6. La conversión de Leticia en un Distrito Especial otorgaría mayor autonomía y recursos económicos al municipio para desarrollar políticas y proyectos acordes con su diversidad cultural, natural y turística, sin que sea necesario la intervención o mediación de la Gobernación Departamental.
7. Se podrá realizar un nuevo ordenamiento territorial que comprenda localidades, con descentralización administrativa y fiscal. La Ley señala que mínimo el 10% del Presupuesto del Distrito deberá ser destinado a las localidades.
8. Administrativamente el Distrito tendrá que organizarse con Alcaldes Locales y las Juntas de Administradoras Locales (JAL).
9. Le permitiría al municipio fomentar su enorme potencial en ecoturismo, turismo de naturaleza y turismo cultural. Esto se traduciría en una mayor afluencia de turistas y un mayor impacto económico para la región.
10. Se tendrá mayor participación y fomento en cultura a través de Planes de Desarrollo sectoriales en esta materia.
11. Al ser una zona forestal y ambiental preservada, el municipio de Leticia tiene la capacidad de desarrollar un modelo económico sostenible basado en el aprovechamiento de sus recursos naturales, protección del medio ambiente y desarrollo de proyectos eco amigables.
12. El recaudo por concepto de tributos deberá destinarse primordialmente al distrito.
13. Siendo una zona geográfica cercana al río Amazonas, Leticia como Distrito Especial Portuario puede desarrollar un centro de logística y transporte para recibir y exportar productos desde y hacia la región.

3.4. Información general del municipio

Leticia se ha consolidado como un punto de referencia de la Amazonía Colombiana. Al ser una ciudad tri-fronteriza que conecta el sur de Colombia con países como Brasil y Perú, su importancia no sólo se debe centrar en la soberanía de la Nación, sino como un punto estratégico para impulsar el comercio fronterizo, el desarrollo sostenible y conservación de los recursos naturales y culturales. El 55% de la población total del departamento habita en la ciudad, con una predominante población indígena, de las etnias Ticuna, Cocama, Yaguas, Uitotos, Tanimukas, Yucunas, entre otros. Colinda con el municipio brasileño de Tabatinga, en donde ambas ciudades presentan un proceso de conurbación a orillas del río Amazonas.

Reseña Histórica

Leticia fue fundada el 25 de abril de 1867, en tiempos de la bonanza del caucho, como un puerto fluvial, inicialmente conocido como San Antonio por el entonces gobernador de Loreto (Perú), el señor Benigno Bustamante. A finales de ese mismo año, la ciudad cambió de nombre, en honor a Leticia Smith, una joven residente de la ciudad peruana de Iquitos, gracias al ingeniero Manuel Charón. El puerto de Leticia creció sustancialmente en el Siglo XX, facilitando el comercio fluvial en la región.

Con el Tratado Salomón-Lozano, Leticia es entregada oficialmente a Colombia, gracias a una nueva definición de la frontera. Sin embargo, en el año 1933 fue invadida por insurgentes peruanos y devuelta a Colombia un año después.

Geografía / Topografía

Leticia se encuentra ubicada en el margen izquierdo del río Amazonas, ofreciendo a los visitantes una gran variedad de sitios turísticos, la mayoría de ellos de orden natural, ideales para la práctica de actividades de ecoturismo y turismo de aventura. En sus alrededores se encuentra la Isla de los micos, reconocida por ser hábitat de estos primates, quienes viven en completa libertad y comparten con los turistas que visitan este lugar; y poblaciones indígenas como Huitotos, Ticunas, Yaguas, etc.

A través de los numerosos afluentes del río Amazonas, se realizan desplazamientos para recorrer las diversas poblaciones indígenas, resguardos, reservas y parques de la región. Entre los ecosistemas que se destacan en Amazonas, se encuentra la selva inundable, las ciénagas y los pantanos.

Leticia como Municipio Fronterizo

Leticia, por su posición estratégica en la frontera con Brasil y Perú, es un punto clave para el comercio transfronterizo. Esta dinámica comercial no solo facilita el intercambio de bienes y servicios entre los tres países, sino que también impulsa el desarrollo económico de la región, ofreciendo nuevas oportunidades de crecimiento y colaboración internacional.

Gracias a su cercanía con las ciudades de Tabatinga (Brasil) y Santa Rosa (Perú), Leticia se convierte en un destino ideal para los turistas que buscan una experiencia multicultural única. Los visitantes tienen la oportunidad de explorar no solo la riqueza natural de la Amazonía colombiana, sino también sumergirse en las culturas vecinas, disfrutando de la diversidad cultural que caracteriza la región.

La ubicación estratégica de Leticia también favorece la cooperación internacional en temas cruciales como la conservación ambiental y el desarrollo sostenible. Iniciativas como el Pacto de Leticia y el acuerdo de Escazú, que involucra a varios países amazónicos, reflejan el compromiso de la región con la protección y conservación del

ecosistema amazónico, vital para el equilibrio ambiental global.

Aunque Leticia no está conectada por carretera con el resto del país, su aeropuerto asegura una conexión eficiente con Bogotá y otras ciudades importantes de Colombia. Además, el transporte fluvial es esencial para la movilidad dentro de la región, facilitando el acceso a comunidades remotas y permitiendo un flujo constante de personas y mercancías a lo largo del río Amazonas.

Fauna y flora

Este paraíso congrega una de las más variadas ofertas de flora y fauna del mundo, consolidándose como uno de los sitios más biodiversos de la tierra, en donde gracias a su ecosistema de selva húmeda tropical y bosque inundable, es posible encontrar especies como el delfín rosado, el puma, el oso hormiguero, la huangana, el venado, el sajino, guacamayas, monos, caimanes, insectos, ofidios, peces, etc.

En cuanto a especies florísticas, destacan caobos, quinilla, pomas, cedros, caoba y victoria regia, que son lotos de aproximadamente 3 m de diámetro, que soportan pesos de 40 kg aproximadamente.

Algunas especies de flora y fauna se pueden observar con mayor facilidad dado el número de miembros de la misma especie, aun cuando la regla general de Amazonas es tener numerosas especies, pero con poca población.

Hidrografía del Amazonas colombiano

Por la Amazonía corre el segundo río más largo y caudaloso del planeta, el Río Amazonas. El cual, contiene más agua que el Nilo, el Yangtsé y el Misisipi juntos. Este río también tiene la cuenca hidrográfica más grande en el mundo, alrededor de 7.05 millones de kilómetros cuadrados, siendo la quinta parte del caudal fluvial del planeta. Las cuencas ubicadas en Colombia que drenan hacia el río Amazonas, son los ríos Caquetá y Putumayo. Además, dentro de los ríos más importantes se encuentra el Guaviare, el Apaporis y el Vaupés.

Actividad económica

Las principales actividades económicas de la Amazonía son la extracción y comercialización de caucho y maderas, pesca artesanal, turismo, comercio y agricultura.

Grupos étnicos

En la zona sur de Colombia se encuentran varias comunidades indígenas entre las que se destacan: Los Ticunas, Cocamas, Yaguas, los Uitotos, Yucunas, Macunas, Tanimukas, entre otros.

Folklore

Si bien en Leticia se encuentran arraigadas las costumbres del trapezio amazónico, con la llegada de los colonos y viajeros, en la ciudad se han mezclado estas tradiciones autóctonas con las foráneas; generando así una mezcla de conocimientos, creencias, tradiciones, hábitos, gastronomía, música, celebraciones, etc.

Gastronomía

Leticia cuenta con una variada oferta gastronómica, influenciada por diversos pescados obtenidos del río Amazonas y sus afluentes. Platos como bolitas de pirarucú, gamitana rellena, el tucunaré, el dorado, la patarasca (pescado preparado en hojas de plátano) el pescado ahumado, el mojoy, gusano que se obtiene de las palmas y se consume frito, crudo o relleno, etc. El casabe, especie de arepa elaborada con yuca brava es otra de las preparaciones típicas de la región. En cuanto a frutas exóticas, en Leticia se consume el anón amazónico, el arazá, la piña, el copoazú, entre otras.

En Leticia se encuentran restaurantes que ofrecen platos de la cocina típica de la región, comidas rápidas y restaurantes de comida brasileña y peruana.

Artesanías

Las artesanías son hechas en su mayoría por los indígenas de las diferentes etnias que se encuentran presentes en la región: Yaguas, Huitoto y Ticuna, usando materiales naturales como tinturas vegetales, cortezas, arcilla, fibras, cortezas, semillas, plumas y maderas, conservando las tradiciones y modos de elaboración ancestrales. En los últimos años, se han constituido en una fuente de ingresos para estas comunidades.

Se destacan artesanías elaboradas con palo de sangre, o madera balsa como tallas y esculturas, vasijas y tinajas hechas en cerámica, trajes típicos elaborados con yanchama o tela de corteza, así como abanicos, manillas, pulseras, aretes, collares, esteras, máscaras, entre otros. En cuanto a los textiles, se destacan las hamacas, brazaletes, sonajeros, mochilas, bolsos, etc. La mayoría de estos elementos y accesorios cuentan con un gran contenido simbólico para los indígenas.

Rutas Fluviales

Se cuenta con información con base en operativos de inspección llevados a cabo por la Dirección de Promoción y Prevención de la Delegatura de Puertos de la Superintendencia de Transporte en los municipios del departamento de Amazonas, entre octubre de 2020 y abril de 2022, en materia de infraestructura y transporte fluvial.

A nivel nacional fueron realizados 189 operativos de inspección en municipios ubicados en 30 departamentos del país, los cuales tuvieron como principal objetivo “Levantar información relacionada con las condiciones de la infraestructura y la prestación del servicio de transporte fluvial de pasajeros, turístico, escolar y de carga en el municipio”.

Para la programación de los operativos de inspección y levantamiento de información se tuvo como base el listado inicial de muelles y embarcaderos levantado por la Dirección de Promoción y Prevención de la Delegatura de Puertos de manera documental, esto es, con la solicitud de información a las entidades del sector y la búsqueda realizada a través de la web.

La realización de los operativos contó con tres momentos:

- Georreferenciación de los muelles y embarcaderos identificados.
- Caracterización de muelles y embarcaderos.
- Levantamiento de información de la operación portuaria y la operación fluvial en el municipio.

El ejercicio de georreferenciación y caracterización de muelles y embarcaderos han sido consolidados en el visor marítimo y fluvial, para el que se ha utilizado la plataforma de información geográfica ArcGis y se ha dispuesto para consulta en la página web de la Superintendencia de Transporte², información que espera servir como insumo para que de manera conjunta con las entidades del sector transporte, las empresas, los gremios, los usuarios y la comunidad en general se establezcan los planes que permitan trascender en las condiciones de seguridad y calidad con las que se viene prestando el servicio de transporte fluvial en Colombia.

El levantamiento de información de la operación portuaria y la operación fluvial se realizó a través de diario de campo, en el que los profesionales relacionaron la información obtenida de las reuniones realizadas con autoridades municipales, transportadoras y usuarios, y a través del ejercicio de observación en los puntos de operación identificados.

El ejercicio de caracterización fluvial se consolidó en 30 documentos por departamento, a continuación, nos permitimos presentar la información obtenida del Departamento de Amazonas:

Tabla 1. Características Municipio de Leticia

Tabla de Resumen	
Nombre de los ríos o cuerpos acuáticos identificados:	Río Amazonas
Número de y/o Embarcaderos muelles identificados	2
¿Se evidenció prestación informal del servicio de Transporte Fluvial?	Sí
¿Se evidenció prestación del servicio de Transporte Fluvial por parte de empresas debidamente habilitadas por el Ministerio de Transporte?	Sí
¿Se evidenció la realización de operaciones portuarias en el municipio?	Sí
¿Las operaciones portuarias identificadas, se realizan en condiciones de seguridad?	No
Promedio de pasajeros movilizados en un día en el municipio.	Sin información
Promedio de carga movilizada en un día en el municipio.	Sin información
¿Se implementan protocolos de bioseguridad (COVID 19) para la operación y/o prestación del servicio?	No

2 Superintendencia de Transporte. Visor de Infraestructura Concesionada y No Concesionada Marítima y Fluvial. Recuperado de <https://www.supertransporte.gov.co/index.php/superintendencia-delegada-de-puertos/visor-del-mapa-de-infraestructura-no-concesionada/>

Tabla de Resumen		
Autoridades que realizaron acompañamiento:		Ninguna

Fuente: *Delegatura de Puertos Dirección de Promoción y Prevención 2022 - Ministerio de Transporte*

Rutas fluviales autorizadas

De acuerdo con la información de los actos administrativos de permisos de operación emitidos por el Ministerio de Transporte a empresas de transporte fluvial, las rutas autorizadas desde el municipio de Leticia son las siguientes:

Tabla 2. Rutas Fluviales Municipio de Leticia³

Ruta Autorizada		Embarcaciones	Zonas de Operación
Modo 1	Modo 2		
Leticia	Isla de los Micos	Chalupas	Río Amazonas y afluentes entre puertos colombianos.
Leticia	Lago de Tarapoto	Chalupas	Río Amazonas y afluentes entre puertos colombianos.
Leticia	Lagos de Boiauazu	Chalupas	Río Amazonas y afluentes entre puertos colombianos.
Leticia	Puerto Nariño	Chalupas	Río Amazonas.
Leticia	Lago Tarapoto- Puerto Nariño	Chalupas	Río Amazonas.
Leticia	Lagos de Yahuaraca	Chalupas	Río Amazonas.
Leticia	Victoria Regia	Chalupas	Río Amazonas en Puertos Colombianos.
Leticia	Isla Santa Rosa	Chalupas	Río Amazonas en Puertos Colombianos.
Leticia	Lago Yagahuarca- San Antonio de los Lagos	Chalupas	Río Amazonas en Puertos Colombianos.
Leticia	Lagos de Boiauazu-CI San Juan de Atacuari	Chalupas	Río Amazonas en Puertos Colombianos.
Leticia	Lago de Boiauazu – San Juan de Atacuari	Chalupas	Río Amazonas y sus afluentes en territorio Colombiano.
Leticia	Sacambu	Chalupas	Río Amazonas en Puertos Colombianos.

Ruta Autorizada		Embarcaciones	Zonas de Operación
Modo 1	Modo 2		
Leticia	Puerto Nariño	Chalupas	Río Amazonas y sus afluentes en territorio Colombiano.
Leticia	Isla de los Micos	Chalupas	Río Amazonas y sus afluentes en territorio Colombiano.
Leticia	Lago de Tarapoto	Chalupas	Río Amazonas y sus afluentes en territorio Colombiano.
Leticia	San Antonio de los Lagos	Chalupas	Río Amazonas y sus afluentes en territorio Colombiano.
Leticia	Lagos de Boiauazu	Chalupas	Río Amazonas y sus afluentes en territorio Colombiano.

Fuente: *Delegatura de Puertos Dirección de Promoción y Prevención 2022 – Ministerio de Transporte.*

Operación fluvial del municipio

Durante el ejercicio de caracterización fluvial adelantado por la Superintendencia de Transporte en el municipio de Leticia, se identificaron dos (2) muelles y/o embarcaderos en los cuales se desarrollan actividades de transporte fluvial en diferentes modalidades.

Es necesario precisar que, debido a la ubicación de los municipios de Leticia y Puerto Nariño, estos no cuentan con vías terrestres de acceso desde otros municipios, por tanto, el ingreso de mercancías a estos municipios depende en gran medida del transporte fluvial, el cual es de suma importancia para los pobladores de los municipios mencionados.

De acuerdo con el diagnóstico del muelle internacional Victoria Regia y Malecón Turístico de Leticia, adelantado por la capitania de puerto de la Dirección General Marítima (Dimar), “En la actualidad la ciudad de Leticia en el Amazonas cuenta con el Muelle Internacional “Victoria Regia” donde llegan las embarcaciones tanto nacionales, provenientes de Puerto Asís, como internacionales provenientes principalmente de Brasil y Perú. Dicho muelle presta los servicios de recepción de embarcaciones que transportan carga general (víveres, materiales de construcción, maquinaria pesada etc.) y descarga de hidrocarburos (Gasolina, Diesel y Fuel Oil) para el sostenimiento de la región Amazónica.

Por otro lado, el Malecón Turístico de Leticia que es lugar de embarque y desembarque de pasajeros locales o turistas visitantes, que se desplazan en embarcaciones menores generalmente a las comunidades aledañas a los municipios de Leticia o Puerto Nariño u otros sitios turísticos de la región del Amazonas, incluyendo destinos internacionales en Brasil y Perú.

³ Tomado de los actos administrativos de permisos de operación emitidos por el Ministerio de Transporte a empresas de transporte fluvial de pasajeros, a diciembre de 2021.

Debido al bajo nivel del caudal, durante una temporada del año las embarcaciones no alcanzan a llegar a las zonas seguras para realizar el descenso de mercancías y de los usuarios que utilizan este servicio, razón por la cual, algunas personas se desplazan con canoas o como la llaman los locales “peque peque”, para llegar a las embarcaciones que están autorizadas para su transporte. De igual manera, los usuarios para llegar a la embarcación se deben trasladar por una isla llamada la isla de la fantasía, la cual aparece cuando el caudal del río está bajando.

Deforestación

Del total de la deforestación Nacional, la Amazonía participa con el 81% de esta, convirtiéndose en el ecosistema más afectado por la destrucción de bosques y selvas, producto de las actividades humanas.

La afectación por deforestación en el bioma Amazónico colombiano se discrimina así:

1. “Sabanas del Yará - Bajo Caguán (17,1%): El núcleo abarca desde la parte sur del municipio de La Macarena (Meta), en las Sabanas del Yará, hasta la cuenca baja del río Caguán en Cartagena del Chairá, sobre el límite suroccidental del PNN Serranía de Chiribiquete. En el departamento de Caquetá incluye áreas de los municipios de San Vicente del Caguán, Cartagena del Chairá, Montañita y Solano, sobre los ríos Yará, Cuemaní, Caguán y Suncilla. El extremo oriental del núcleo se encuentra dentro del PNN Chiribiquete. La deforestación es causada principalmente por la praderización para acaparamiento de tierras y/o para la expansión de prácticas ganaderas no sostenibles. Este proceso de transformación está fuertemente asociado a la realización de quemas. Adicionalmente, se identifican otros factores como la extracción informal de madera con fines de autoconsumo y comercio a pequeña escala.
2. Guaviare (Marginal de la selva) (15,0%): La mayor parte del núcleo se ubica en los cuatro municipios del departamento de Guaviare (San José del Guaviare, El Retorno, Calamar y Miraflores), con un área más reducida en La Macarena, Vistahermosa y Puerto Rico (Meta). La expansión y consolidación de la infraestructura vial informal es el principal factor dinamizador de la deforestación, con especial relevancia del carretable Calamar-Miraflores, y en particular de la vía Marginal de la selva y sus conexiones hacia el sur, que incluyen los carretables que se internan en el extremo noroccidental del PNN Chiribiquete y atraviesan el
3. Resguardo Llanos del Yará-Yaguará II. Estos accesos facilitan la conversión de los bosques hacia pastizales para acaparar tierras o para

ganadería no sostenible, y para el cultivo de coca.

4. Sur del Meta (9,0%): El núcleo está conformado por dos grandes focos; el primero desde el sur de los municipios de Uribe y Mesetas hasta La Macarena, sobre el curso de los ríos Leiva, La Reserva, Duda, Losada, Perdido y Guayabero. Abarca áreas de los PNN Tinigua, Sierra de La Macarena y Cordillera de Los Picachos. El segundo foco se concentra en los municipios de Vistahermosa y Puerto Rico, incluyendo el borde nororiental del PNN La Macarena y los ríos Güejar y Guayabero. La principal causa de deforestación es la praderización para prácticas insostenibles de ganadería extensiva y el acaparamiento de tierras, incluso al interior de áreas protegidas. La extracción informal de maderas finas y los cultivos de coca se concentran en los municipios de Vistahermosa y Puerto Rico. Todo lo anterior dinamizado por el incremento reciente del hato ganadero, la informalidad en el mercado de tierras y los incendios forestales.
5. Mapiripán (Meta) (4,5%): Se ubica al oriente del municipio de Mapiripán y sur de Puerto Gaitán (Meta); al sur incluye algunas zonas del municipio de San
6. José del Guaviare, sobre el margen del río Guaviare. Al norte abarca parte de los resguardos indígenas El Tigre y Alto Unuma, y al sur los resguardos Macuare, Caño Jabón y Barranco Colorado. El núcleo corresponde a una zona en el límite entre el bioma amazónico y la Orinoquía, región de donde provienen amenazas relacionadas con la expansión de ganadería no sostenible y de cultivo de palma africana en áreas no permitidas. En la zona se ha consolidado un mercado informal de tierras con fines de acaparamiento, que presiona el avance de los pequeños productores hacia nuevas áreas de bosque. Los cultivos de uso ilícito presentan una tendencia de reducción, pero aún amenazan los bosques naturales en la zona.
7. Putumayo (4,3%): El área más grande del núcleo se ubica principalmente desde el extremo suroccidental del municipio de Villagarzón, pasando por Puerto Caicedo, Puerto Asís, Puerto Guzmán y Puerto Leguízamo, sur de Piamonte (Cauca) y suroriente de Curillo (Caquetá). Afecta áreas pertenecientes al PNN La Paya y de resguardos indígenas. Un segundo foco de menor tamaño se ubica en la intersección de los municipios Valle del Guamuez, San Miguel y Puerto Asís. La pérdida de bosques es causada principalmente por el acaparamiento de tierras y prácticas ganaderas no sostenibles; los cultivos de uso

ilícito proliferan sobre los ríos Putumayo, Guineo, Vides, Mecaya, Picudo, Mandur, Caquetá y Yurilla. Otras causas son la extracción ilícita de oro y la extracción informal de madera para uso doméstico y comercio a pequeña escala”.⁴

Con base a los datos del Ideam, es importante resaltar que el departamento del Amazonas es el que menos deforesta y más conserva, lo cual permite sus muchas funciones de ayudar a la región - y a todo el planeta - a equilibrar el clima y capturar cantidades ingentes de dióxido de carbono (CO₂), uno de los principales gases de efecto invernadero. Un rol crucial para mitigar los efectos del cambio climático.

Conclusiones

Debido a la ubicación de Leticia y Puerto Nariño, que se encuentran situados sobre la rivera del Río Amazonas y no cuentan con vías terrestres de acceso desde otros territorios, el ingreso de las mercancías a estos municipios depende en gran medida del transporte fluvial. Sin embargo, en la actualidad, se presentan los siguientes problemas:

- En el municipio de Leticia no se evidenció presencia de autoridades en ninguno de los muelles, ni policía de vigilancia o multimodal que controle la operación fluvial del municipio.
- Se evidenció que el transporte de pasajeros en las canoas con motor denominadas “peque peque”, no cuenta con los permisos exigidos para este tipo de servicio y los usuarios son transportados sin ninguna protección.
- El municipio no cuenta con un astillero para que los barqueros realicen mantenimiento a las embarcaciones, por lo que estas actividades se realizan en los puertos, entorpeciendo la adecuada operación de estos.
- Las obras de infraestructura que se proyecten en el lugar, se debe prever el movimiento natural del río.

Respecto a lo anterior, los puertos y rutas fluviales son de gran importancia para el desarrollo económico y social del departamento del Amazonas. Gracias a la conectividad que brindan, se facilita el transporte de mercancías y personas, lo que beneficia a las comunidades aisladas de la región.

Asimismo, dichos medios de transporte son esenciales para la conservación del medio ambiente, ya que permiten la utilización del río como vía de transporte en lugar del uso de carreteras que implican la tala de árboles y la erosión del suelo.

Además, los puertos y rutas fluviales son una fuente de empleo para la población local, ya que se necesitan trabajadores en diferentes áreas, desde los capitanes de barcos y tripulaciones, hasta los encargados de la carga y descarga de los productos. De esta manera, se promueve el crecimiento económico de la zona y se fomenta la generación de ingresos para las familias amazónicas.

Desarrollar y mantener infraestructura fluvial en el departamento de Amazonas es una prioridad para la promoción de la inclusión social y económica de las comunidades que viven en la región. La inversión en estos medios de transporte no sólo contribuirá al desarrollo de la economía, sino que también beneficiará al medio ambiente y favorecerá la creación de empleos en este territorio.

4. MARCO LEGAL.

Constitucional

- **Artículo 1º.** *Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.*
- **Artículo 2º.** *Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

- **Artículo 114.** *Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.*

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.

- **Artículo 374.** *La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo.*

⁴ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (Visto el 20 de agosto de 2023). Quinto resumen de información de salvaguardas de REDD+. Recuperado de https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjwT03JGBAxU1OUQIHDKD-gQQFnoECBMQAQ&url=https%3A%2F%2Farchivo.minambiente.gov.co%2Fimagenes%2FAtencion_y_participacion_al_ciudadano%2Fconsultas_publicas_2021%2FRIS_V_Documento_Publicacion_Web_090221.docx&usg=AOvVaw2XBwZM2t_Hi5WLPaKDOND-n&opi=89978449

5. CONFLICTOS DE INTERÉS

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual *“El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”*, procedo a indicar los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa, así:

“Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así: (...)”

- a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.
- b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.
- c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

- a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.
- b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.
- c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.
- d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y

cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

- e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.
- f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...).”

Por tanto, y de forma orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Acto Legislativo no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Representantes, ya que es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual.

En conclusión, este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. Sin embargo, la decisión es netamente personal en cuanto a la consideración de hallarse inmerso en un conflicto de interés, por lo que se deja a criterio de los Representantes con base en la normatividad existente y a juicio de una sana lógica.

6. IMPACTO FISCAL.

Recordando la Ley 819 de 2003 *“por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”*, en su artículo 7° indica que *“el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”*.

Haciendo relación a los posibles costos, se menciona que no se incurre en gastos adicionales. Asimismo, la Corte Constitucional, ha indicado que el impacto fiscal no puede ser, en ningún caso, un obstáculo para el desarrollo de las iniciativas legislativas. En la Sentencia C-490 de 2011, la Corte manifestó que:

El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga

exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público.

Y en Sentencia C-502 de 2007 de la misma Corte, señaló que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en impedimento para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa:

En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso, reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Por lo anterior, dando cumplimiento a lo establecido en la Ley 819 de 2003 en su artículo 7°, es deber aclarar que el presente Proyecto no contiene un impacto fiscal.

En este sentido, el proyecto se alinea con los objetivos de desarrollo sostenible, buscando no solo la preservación del patrimonio natural y cultural del Amazonas, sino también la dinamización de su economía, lo que lo convierte en una iniciativa fiscalmente responsable que genera crecimiento y bienestar en lugar de gastos netos adicionales.

Por otro lado, cuando hablamos de proyectos de **Acto Legislativo**, que buscan modificar la Constitución, **no es necesario presentar un análisis del impacto fiscal**, la Corte Constitucional mediante **Sentencia C 425 de 2023 con el Magistrado Ponente, el Dr. José Fernando Reyes Cuartas**, estableció que:

Los proyectos de acto legislativo tienen como objetivo cambiar la Constitución. A diferencia de los proyectos de ley, que pueden afectar aspectos como los impuestos o el gasto público, **los proyectos de acto legislativo se enfocan en modificar las reglas básicas que rigen al Estado, sin generar gastos inmediatos ni afectar los ingresos fiscales.** (Negrilla fuera del texto)

Así mismo, también nos indica: “En el caso de los actos legislativos, no generan gastos directos ni crean impuestos, por lo que **no necesitan pasar por este análisis**”.

El propósito de un Acto Legislativo, no es alterar el presupuesto, sino modificar la Constitución. Esta diferencia clave explica por qué no se les exige el análisis de impacto fiscal, tal como lo ha señalado la **Corte Constitucional**. Como estos cambios no ordenan gasto en el presupuesto Nacional, no tiene sentido hacer un análisis de cómo impactarán las finanzas públicas.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE (PRIMERA VUELTA) EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 143 DE 2026 CÁMARA

por medio del cual se le otorga la categoría de Distrito Turístico, Fronterizo, Ambiental, Forestal, Portuario, Biodiverso y Cultural al municipio de Leticia, en el departamento del Amazonas.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese el siguiente inciso al artículo 328 de la Constitución Política, el cual quedará de la siguiente manera:

El Municipio de Leticia se organiza como distrito especial turístico, fronterizo, ambiental, forestal, portuario, biodiverso y cultural. Sus autoridades junto con las autoridades nacionales podrán establecer estrategias de articulación para el aprovechamiento del desarrollo sostenible.

Artículo 2°. Adiciónese un inciso y un párrafo al artículo 356 de la Constitución Política, el cual quedará de la siguiente manera:

El municipio de Leticia se organiza como distrito especial turístico, fronterizo, ambiental, forestal, portuario, biodiverso y cultural. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución y las leyes especiales que se dicten sobre la materia, y en lo no dispuesto en ellas, serán las normas vigentes para los municipios (...)

Parágrafo: El Municipio de Leticia no estará obligado a efectuar ajustes administrativos que aumenten sus costos de funcionamiento, ni a dividir el territorio del distrito en localidades. La ley podrá crear mecanismos adicionales a los existentes para la promoción, financiación y el desarrollo del Distrito.

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

Cordialmente,


MONICA KARINA BOCANEGRA PANTOJA.
Representante a la Cámara por Amazonas.
Ponente.

7. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presento **PONENCIA POSITIVA** y de manera respetuosa solicito a la Comisión Primera de Representantes dar primer Debate (primera vuelta), con la finalidad de aprobar, el **Proyecto de Acto**

Legislativo número 143 de 2026 Cámara,
“por medio del cual se le otorga la categoría de Distrito Turístico, Fronterizo, Ambiental, Forestal, Portuario, Biodiverso y Cultural al municipio de Leticia, en el departamento del Amazonas”,
conforme con el texto propuesto.

Cordialmente,



MONICA KARINA BOCANEGRA PANTOJA,
Representante a la Cámara por Amazonas.
Ponente.

* * *

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA
PRIMER DEBATE**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 054 DE 2026
CÁMARA**

por medio de la cual se adoptan medidas contra la reincidencia específica en delitos de alto impacto, se establecen agravantes especiales, se fortalecen los criterios de valoración judicial en materia de beneficios, subrogados y medidas de aseguramiento, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 8 de septiembre de 2026

Doctor

JOSÉ JAIME USCÁTEGUI PASTRANA

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Ciudad

Asunto: **Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate al Proyecto de Ley número 054 de 2026 Cámara.**

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento de la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y de conformidad con la Constitución Política y la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate al Proyecto de Ley número 054 de 2026 Cámara, en los siguientes términos:

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El Proyecto de Ley número 054 de 2026 Cámara es de mi autoría. El escrito de radicación está fechado el 20 de julio de 2026 y la iniciativa fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 899 de 2026.

El proyecto fue recibido en la Comisión Primera Constitucional Permanente el 19 de agosto de 2026. Mediante Acta número 04 del 24 de agosto de 2026, la Mesa Directiva de la Comisión me designó como ponente único para primer debate, circunstancia comunicada mediante oficio C.P.C.P. 3.1–0086–2026 de la misma fecha.

La iniciativa consta de veintitrés (23) artículos y propone una regulación integral, aunque estrictamente delimitada, de los efectos jurídicos de la reincidencia específica relevante –concepto que se crea con el proyecto de ley– en determinados delitos dolosos de alto impacto. Esta ponencia se rinde sobre el texto radicado y publicado, sin proponer modificación alguna a su articulado.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto tiene por objeto adoptar medidas penales, procesales y de política criminal frente a la reincidencia específica en delitos de alto impacto ciudadano, con el fin de proteger la seguridad pública, los derechos de las víctimas, la eficacia de la administración de justicia y la confianza ciudadana en el sistema penal. Para ello, establece agravantes especiales, reglas de valoración judicial reforzada en materia de beneficios, subrogados y mecanismos sustitutivos de la pena, criterios procesales para la imposición de medidas de aseguramiento y medidas de gestión judicial orientadas a prevenir la reiteración delictiva y el vencimiento de términos.

La premisa normativa es precisa: la reincidencia no se convierte en un delito autónomo ni en una circunstancia genérica de mayor punibilidad. Su relevancia jurídica surge únicamente cuando existe un nuevo delito doloso, una condena previa ejecutoriada dentro del término legal de cinco años y una relación de identidad o conexidad funcional expresamente prevista por la ley. El proyecto, por tanto, diferencia la reiteración delictiva específica y reciente de la mera existencia de antecedentes.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto está integrado por veintitrés (23) artículos, que pueden ordenarse funcionalmente en seis bloques:

- Los artículos 1º y 2º fijan el objeto de la ley y construyen la categoría de “reincidencia específica relevante”, con sus requisitos, límites probatorios y prohibición de doble agravación.
- Los artículos 3º a 13 consagran agravantes especiales para hurto, receptación, extorsión, violencia intrafamiliar, lesiones personales dolosas, homicidio doloso, fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones, concierto para delinquir, delitos relacionados con tráfico de estupefacientes, delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales y delitos informáticos patrimoniales.
- El artículo 14 establece una valoración reforzada y motivada para beneficios, subrogados y mecanismos sustitutivos, sin convertir la reincidencia en una causal automática de exclusión.
- Los artículos 15 a 19 regulan efectos procesales: valoración en el peligro para la comunidad, procedencia de detención preventiva bajo los requisitos generales de necesidad y motivación, suficiencia de medidas no privativas, aplicación del procedimiento especial abreviado y limitación a la conversión de la acción penal.

- Los artículos 20 a 22 introducen herramientas de gestión, certificación e interoperabilidad, así como una evaluación posterior de política criminal que deberá medir efectos sobre reincidencia, víctimas, medidas de aseguramiento, beneficios, hacinamiento y eficacia judicial.
- El artículo 23 regula vigencia, derogatorias y aplicación prospectiva de las agravantes, con respeto expreso por el principio de favorabilidad.

IV. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

1. Competencia del Congreso de la República y de la Comisión Primera

El Congreso de la República es competente para expedir y modificar códigos en todos los ramos de la legislación, de conformidad con los artículos 114 y 150, numeral 2, de la Constitución Política.

La iniciativa incide en el Código Penal y en el Código de Procedimiento Penal, materias sometidas a reserva de ley y comprendidas dentro del margen de configuración legislativa del Congreso en política criminal, con sujeción a los límites constitucionales del *ius puniendi*.

La Comisión Primera Constitucional Permanente es competente para conocer del primer debate. La Ley 3ª de 1992 atribuye a esta Comisión, entre otras materias, los derechos, garantías y deberes, y dispone que los proyectos que modifiquen o reformen códigos deben tramitarse ante las comisiones constitucionales permanentes según la materia. La relación directa del proyecto con la libertad personal, el debido proceso, los derechos de las víctimas, la política criminal y las codificaciones penal y procesal penal confirma dicha competencia.

2. Parámetros constitucionales aplicables

La configuración legislativa en materia penal debe armonizar, de un lado, los deberes estatales de proteger a todas las personas en su vida, honra, bienes, derechos y libertades y de asegurar la vigencia de un orden justo y, del otro, la dignidad humana, la igualdad, la libertad personal, el debido proceso, la presunción de inocencia, la culpabilidad, el *non bis in idem* y la proporcionalidad. También son relevantes la protección constitucional de la familia y de los niños, el derecho de acceso a la justicia, el régimen constitucional de antecedentes y las funciones asignadas a la Fiscalía General de la Nación en la protección de las víctimas y la solicitud de medidas de aseguramiento.

En particular, el artículo 248 de la Constitución dispone que únicamente las condenas proferidas en sentencias judiciales en forma definitiva tienen la calidad de antecedentes penales y contravencionales. El proyecto adopta ese estándar de manera especialmente garantista: excluye expresamente capturas, imputaciones, acusaciones, registros policiales, investigaciones en curso y demás antecedentes no fundados en sentencia condenatoria ejecutoriada.

3. Normas legales relacionadas

La iniciativa se integra principalmente con la Ley 599 de 2000 (Código Penal) y la Ley 906 de 2004 (Código de Procedimiento Penal). En el Código Penal son particularmente relevantes sus normas rectoras sobre dignidad humana, necesidad, proporcionalidad y razonabilidad de la sanción, funciones de la pena, prohibición de doble incriminación, culpabilidad y proscripción de responsabilidad objetiva. En el Código de Procedimiento Penal, las reglas sobre medidas de aseguramiento exigen inferencia razonable de autoría o participación, finalidad constitucional de la medida, necesidad y control judicial.

Por tratarse de una iniciativa en materia penal y de política criminal, resulta igualmente aplicable el artículo 167 de la Ley 65 de 1993, que asigna al Consejo Superior de Política Criminal la función de emitir concepto no vinculante sobre proyectos de ley y de acto legislativo en materia penal. Su carácter técnico y no vinculante preserva la autonomía del Congreso, sin perjuicio de la importancia de esa instancia consultiva dentro de una política criminal informada por evidencia.

4. Jurisprudencia constitucional relevante

La jurisprudencia constitucional permite identificar una regla matriz: la reincidencia no está prohibida por la Constitución como categoría de política criminal; lo que se encuentra constitucionalmente vedado es convertir el pasado penal del individuo, de manera genérica o automática, en sustituto de la valoración del hecho actualmente juzgado, de la culpabilidad o de las exigencias de necesidad y proporcionalidad. El examen constitucional depende, por ello, del diseño concreto de la consecuencia jurídica.

La Sentencia C-504 de 2025 declaró inexecutable el numeral 19 del artículo 58 del Código Penal, que establecía como circunstancia genérica de mayor punibilidad haber sido condenado por delito doloso dentro de los sesenta meses anteriores. La Corte reprochó el carácter general y automático de esa fórmula y su desconexión con el nuevo hecho. Al mismo tiempo, precisó que su decisión no equivalía a una prohibición absoluta de valorar la reincidencia y delimitó su pronunciamiento frente a otras instituciones, incluidas las causales especiales de agravación y las medidas de aseguramiento. Esta distinción es central para el presente proyecto, que deliberadamente no revive aquella causal genérica y construye, en cambio, supuestos específicos y legalmente conectados con el nuevo delito.

La Sentencia C-034 de 2026, posterior a C-504 de 2025, ofrece un criterio adicional de especial utilidad. La Corte sistematizó las categorías de reincidencia genérica y específica, temporal y permanente, simple y múltiple; recordó que deben existir condena previa, sentencia firme, eficacia temporal, delito actual y prueba de la reincidencia; y reiteró que la reacción punitiva debe fundarse en el hecho actual, no en juicios de personalidad o peligrosidad. En ese mismo fallo declaró inexecutable una exclusión automática de un sustituto humanitario por enfermedad, reforzando

una idea que el proyecto acoge expresamente: la reincidencia puede ser jurídicamente relevante, pero no puede vaciar de contenido la valoración judicial individualizada allí donde la Constitución la exige.

En materia de beneficios y subrogados, la Sentencia C-425 de 2008 reconoció un amplio margen de configuración legislativa para utilizar la reincidencia como criterio objetivo en la regulación de mecanismos sustitutivos, siempre dentro de los límites constitucionales. En materia de medidas de aseguramiento, las Sentencias C-469 de 2016 y C-1198 de 2008 han insistido en que la protección de la comunidad y de las víctimas constituye una finalidad constitucionalmente legítima, pero la privación preventiva de la libertad conserva carácter excepcional y exige necesidad, proporcionalidad, motivación judicial y examen de alternativas menos restrictivas.

V. CONSIDERACIONES DEL PONENTE

1. La reincidencia es un problema de seguridad, justicia y confianza institucional que exige una respuesta focalizada

La exposición de motivos parte de un diagnóstico verificable: la criminalidad de alto impacto no es un fenómeno marginal y la reiteración delictiva compromete simultáneamente la seguridad ciudadana, la protección de las víctimas y la credibilidad del sistema de justicia. En 2025, el Departamento Nacional de Planeación reportó 290.886 hurtos a personas, 141.361 casos de violencia intrafamiliar, 89.714 lesiones comunes, 32.939 delitos sexuales, 13.726 homicidios intencionales y 12.180 casos de extorsión. En violencia intrafamiliar, delitos sexuales y homicidio se registraron incrementos frente a 2024 de 5.328, 1.465 y 229 casos, respectivamente¹.

Gráfico 1



La información penitenciaria refuerza la necesidad de intervenir el fenómeno. En enero de 2024, el INPEC reportó 23.696 personas privadas de la libertad reincidentes frente a una población condenada de 106.375, equivalente al 22,3%. Entre los principales registros delictivos de esa población se encontraban hurto (12.847), fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones (8.239), tráfico, fabricación o porte de estupefacientes

(7.426), homicidio (7.079), concierto para delinquir (5.807), extorsión (1.579), violencia intrafamiliar (1.384) y lesiones personales (1.335)².

La actualización disponible para marzo de 2026 muestra que la cuestión mantiene plena vigencia. El INPEC registró 26.209 personas con reincidencia penitenciaria sobre 108.187 personas condenadas a su cargo, esto es, el 24,2%. En la modalidad intramural la proporción fue todavía mayor: 21.804 reincidentes sobre 84.349 condenados, equivalente al 25,8%. Frente al dato de enero de 2024 utilizado en la exposición de motivos, ello representa 2.513 personas reincidentes adicionales y un aumento de 1,9 puntos porcentuales en la proporción sobre la población condenada³.

Gráfico 2



2. La selección de delitos responde a criterios verificables y no a una expansión indiscriminada del castigo

El diseño del proyecto de ley no pretende que todo antecedente penal produzca una consecuencia agravatoria. La selección de conductas se apoya en frecuencia, gravedad, afectación de bienes jurídicos esenciales, presencia dentro de la población reincidente, relación con economías criminales, vulnerabilidad de las víctimas y necesidad de mejorar la respuesta judicial. Esta focalización es constitucionalmente relevante porque reduce el margen de arbitrariedad y vincula la consecuencia jurídica con un problema de política criminal identificable.

El hurto es el ejemplo más evidente: fue el delito de mayor número de reportes entre los principales indicadores de seguridad utilizados en la exposición de motivos y, a la vez, el principal registro delictivo dentro de la población penitenciaria reincidente analizada por el INPEC.

¹ Departamento Nacional de Planeación (DNP), “Informe de Seguridad y Convivencia Ciudadana”, Subdirección de Seguridad y Defensa, 2026.

² Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), “Boletín Estadístico”. Enero de 2024, Oficina Asesora de Planeación – Grupo Estadística, fuente SISIPEC, págs. 24 y 25.

³ Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), “Boletín Primer Trimestre 2026”, sección 5 “Reincidencia penitenciaria”, Cuadro 8, pág. 32, corte marzo de 2026. Fuente: SISIPEC/Tablero Estadístico Reincidencias.

La receptación se incorpora por su conexión funcional con los mercados que permiten realizar económicamente los bienes sustraídos. La extorsión, el concierto para delinquir, los delitos de armas y el tráfico de estupefacientes responden, además, a dinámicas que pueden sostener estructuras criminales y afectar de manera persistente territorios y comunidades.

En violencia intrafamiliar y delitos sexuales la justificación es también reforzada por la posición constitucional de las víctimas. La reiteración puede significar revictimización, escalamiento del riesgo y continuidad de patrones de violencia. En homicidio y lesiones personales está comprometida directamente la vida y la integridad personal. En los delitos informáticos patrimoniales, por su parte, la estructura repetitiva y escalable de las conductas justifica que la ley atienda tanto la identidad del delito como las conexiones funcionales expresamente delimitadas en el articulado.

3. La reincidencia específica relevante: concepto, elementos y alcance de la figura

El eje normativo de la iniciativa es la creación de una categoría jurídica precisa denominada “reincidencia específica relevante”. No se trata de cualquier reiteración delictiva, ni de la simple existencia de antecedentes penales. Tampoco constituye un nuevo delito ni una circunstancia genérica de mayor punibilidad. Es una categoría legal de aplicación restringida, diseñada para identificar aquellos eventos en los que una persona, después de haber sido condenada mediante sentencia ejecutoriada por una conducta dolosa determinada, comete dentro de un periodo reciente un nuevo delito que reproduce o mantiene una relación jurídica específica con la conducta anteriormente sancionada.

El artículo 2° del proyecto propone adicionar un artículo 58A al Código Penal y define la reincidencia específica relevante a partir de varios elementos concurrentes. En primer lugar, debe existir un nuevo delito doloso. La figura no surge por el solo hecho de tener antecedentes: requiere necesariamente la comisión de una nueva conducta punible. En segundo lugar, debe existir una condena previa mediante sentencia ejecutoriada, lo que excluye cualquier efecto basado únicamente en sospechas, capturas, investigaciones o procesos todavía no concluidos. En tercer lugar, la ejecutoria de esa condena anterior debe haberse producido dentro de los cinco años anteriores a la comisión del nuevo delito. Y, finalmente, debe existir identidad o una relación jurídicamente delimitada entre ambos hechos: el nuevo delito debe corresponder al mismo delito, a una modalidad calificada o agravada del mismo, a su tentativa punible o a una conducta que la propia ley haya definido expresamente como funcionalmente conexas.

Estos elementos permiten identificar cuatro características esenciales de la figura: es específica, temporal, judicialmente acreditada y legalmente delimitada.

Gráfico 3



Es **específica** porque no permite conectar indiscriminadamente cualquier antecedente penal con cualquier nueva conducta. El antecedente debe guardar identidad o conexidad funcional expresamente establecida por el legislador con el nuevo delito. Así, por ejemplo, el proyecto prevé que la reincidencia en hurto opere frente a condenas anteriores por hurto, hurto calificado, modalidades agravadas o tentativa; en receptación admite determinadas conexiones con delitos de hurto, pero exige que el juez motive expresamente esa relación funcional. La consecuencia jurídica no deriva, entonces, de que la persona haya delinquido antes en términos abstractos, sino de la reiteración de una conducta de la misma naturaleza o de un circuito delictivo cuya conexión ha sido definida previamente por la ley.

Es **temporal** porque el antecedente no conserva relevancia indefinidamente. El proyecto establece un término de cinco años contado desde la ejecutoria de la condena anterior hasta la comisión del nuevo hecho. Con ello, la figura identifica una reiteración reciente y evita convertir la condena pasada en una condición permanente de la persona. El transcurso del término legal hace desaparecer esa condena como presupuesto de la reincidencia específica relevante, aun cuando el antecedente pueda continuar existiendo para otros efectos previstos por el ordenamiento.

Es **judicialmente acreditada** porque únicamente puede edificarse sobre una condena ejecutoriada. El artículo 2° excluye expresamente las capturas, imputaciones, acusaciones, anotaciones judiciales, registros policiales, investigaciones en curso, medidas de aseguramiento, preacuerdos no aprobados judicialmente y cualquier otro dato que no corresponda a una sentencia condenatoria firme. Esta delimitación es decisiva: una persona investigada, capturada o acusada no es, por ese solo hecho, reincidente para los efectos de la iniciativa. La figura parte exclusivamente de responsabilidad penal previamente declarada mediante decisión judicial definitiva.

Finalmente, es **legalmente delimitada** porque la reincidencia específica relevante no produce consecuencias por sí misma. El artículo 2° dispone expresamente que no constituye una circunstancia genérica de mayor punibilidad ni autoriza, por sí

sola, el incremento de la pena. Sus efectos solo pueden producirse cuando una disposición legal concreta así lo establezca. De esta manera, la definición contenida en el artículo 58A propuesto funciona como una categoría general de referencia, mientras que son las disposiciones posteriores del proyecto las que determinan exactamente cuándo esa condición produce un efecto punitivo, procesal o relacionado con la ejecución de la pena.

Esta última precisión permite comprender la arquitectura completa del proyecto. La figura opera en dos niveles normativos. El primero es el artículo 2°, que fija un estándar común y restrictivo: sentencia ejecutoriada, dolo, temporalidad de cinco años, identidad o conexidad legal y motivación judicial. El segundo está conformado por las normas especiales que atribuyen consecuencias concretas a esa condición en determinados delitos o instituciones. Por eso la sola acreditación de una condena previa no aumenta automáticamente ninguna pena: además de satisfacerse todos los elementos del artículo 58A, debe existir una disposición expresa que haya previsto para ese supuesto una consecuencia determinada.

La figura tampoco puede confundirse con la reincidencia penitenciaria utilizada por el INPEC con fines estadísticos. Como se indicó anteriormente, aquella categoría permite medir personas condenadas que vuelven a ingresar al sistema penitenciario por nuevas condenas y constituye un indicador relevante para dimensionar el problema de reiteración delictiva. La reincidencia específica relevante diseñada por este proyecto es jurídicamente mucho más estrecha: exige una relación determinada entre la condena anterior y la conducta nueva, un límite temporal preciso y el cumplimiento de requisitos legales adicionales. Por eso las cifras penitenciarias sustentan la existencia del fenómeno, pero no determinan por sí mismas quién reúne la condición jurídica creada por la iniciativa.

A ello se agrega una garantía especialmente importante: la condena anterior no puede utilizarse dos veces para agravar la pena por la misma razón. El proyecto establece expresamente que la condena que haya servido de fundamento para una agravante especial por reincidencia específica relevante no puede emplearse nuevamente como fundamento de otra agravación basada en esa misma circunstancia. Se introduce así una regla interna de prohibición de doble valoración que protege el *non bis in idem* y obliga al juez a individualizar con precisión cuál es el efecto jurídico que atribuye al antecedente.

En términos sencillos, la figura puede resumirse así: no basta con haber delinquido antes; debe existir una condena firme reciente, debe cometerse un nuevo delito doloso específicamente relacionado con aquel antecedente y la ley debe haber autorizado expresamente la consecuencia jurídica que se pretende aplicar. Esta estructura es la que diferencia la reincidencia específica relevante de una agravación fundada simplemente en el pasado penal de la persona.

Precisamente porque este concepto constituye el presupuesto sobre el cual se construyen las agravantes especiales, la valoración reforzada de beneficios y subrogados, las reglas sobre medidas de aseguramiento, el procedimiento abreviado, la priorización judicial y las demás medidas previstas en el proyecto, su comprensión resulta indispensable antes de examinar la compatibilidad de la iniciativa con la jurisprudencia constitucional sobre reincidencia.

4. El proyecto responde, y no contradice, la Sentencia C-504 de 2025

El principal desafío constitucional de esta iniciativa consiste en determinar si la valoración de una condena penal previa para atribuir consecuencias al nuevo delito resulta compatible con los límites fijados por la Corte Constitucional en la Sentencia C-504 de 2025. La respuesta es afirmativa. Lejos de desconocer ese precedente, el Proyecto de Ley número 054 de 2026 fue estructurado precisamente para evitar los defectos constitucionales que condujeron a la inexecutable de la norma entonces examinada.

Es necesario comenzar por identificar con precisión aquella disposición. En la Sentencia C-504 de 2025, la Corte declaró inexecutable el numeral 19 del artículo 58 de la Ley 599 de 2000 —Código Penal—, adicionado por el artículo 7° de la Ley 2197 de 2022 y corregido por el artículo 4° del Decreto número 207 de 2022. Esa norma establecía como circunstancia genérica de mayor punibilidad que el procesado hubiese sido condenado mediante sentencia en firme por cualquier delito doloso dentro de los sesenta meses anteriores a la comisión de la nueva conducta punible.

Para entender el efecto de la norma declarada inexecutable es útil explicar, de manera sencilla, cómo se fija una pena en Colombia. La ley establece para cada delito una pena mínima y una máxima. Dentro de ese rango, el juez debe ubicar la sanción concreta y, para hacerlo, divide ese intervalo en cuatro tramos o “cuartos”: desde el más bajo hasta el más alto. La existencia de una circunstancia de mayor punibilidad obliga al juez a apartarse del tramo más favorable y a moverse hacia una zona más severa dentro de ese rango.

Eso era justamente lo que ocurría con la norma examinada por la Corte: bastaba con demostrar que la persona había sido condenada por cualquier delito doloso durante los sesenta meses anteriores para que ese antecedente hiciera más gravosa la forma de calcular la nueva pena. No era necesario que el delito anterior tuviera relación alguna con el nuevo: podían ser conductas completamente distintas, sin semejanza, conexión funcional ni repetición de un mismo patrón delictivo. En términos simples, una condena previa por cualquier delito doloso podía hacer más severa la pena de otro delito doloso posterior, únicamente por existir ese antecedente.

Ese diseño fue precisamente el que la Corte consideró incompatible con la Constitución. La Sala

Plena concluyó que una circunstancia de mayor punibilidad genérica y automática, sustentada en una condena anterior y ajena a las características del nuevo delito, desconocía los principios de *non bis in idem* y culpabilidad, particularmente la responsabilidad por el acto. El reproche constitucional consistió en que la condena anterior era nuevamente desvalorada para hacer más gravosa la respuesta frente a otro hecho y, simultáneamente, se utilizaba una circunstancia externa al delito actualmente juzgado para determinar una mayor punibilidad.

Por ello, la enseñanza que deja C-504 de 2025 no es que el legislador tenga constitucionalmente prohibido regular la reincidencia. La sentencia proscribía una forma determinada de hacerlo: aquella que convierte el antecedente penal, de manera general y automática, en fundamento suficiente para hacer más gravosa la pena de un nuevo delito sin establecer una conexión jurídicamente relevante entre ambos hechos.

Esta precisión es fundamental. La propia Corte delimitó expresamente el alcance de su decisión y señaló que su pronunciamiento no comprendía las causales especiales de agravación ni las medidas de aseguramiento privativas de la libertad. Es decir, la Corte no declaró constitucionalmente ilegítima toda utilización legislativa de la reincidencia, sino la concreta circunstancia genérica de mayor punibilidad sometida a su examen.

La jurisprudencia posterior confirmó esta lectura. En la más reciente Sentencia C-034 de 2026, la Corte recordó expresamente, al referirse a la C-504 de 2025, que no existe una prohibición constitucional absoluta para que el legislador valore los antecedentes penales o la reincidencia, incluso en ámbitos como los subrogados y mecanismos sustitutivos de la pena. Lo que debe respetarse son los límites impuestos por el *non bis in idem*, la culpabilidad y la responsabilidad penal por el acto. La cuestión constitucional depende, entonces, de cómo se estructura jurídicamente la reincidencia y qué consecuencia pretende atribuirle el legislador, no de una prohibición absoluta de reconocer relevancia jurídica a la reiteración delictiva.

Es justamente en ese punto donde el Proyecto de Ley número 054 de 2026 se separa estructuralmente de la norma declarada inexecutable: como se explicó en el capítulo anterior, la iniciativa no restablece el numeral 19 del artículo 58 ni incorpora una nueva circunstancia genérica de mayor punibilidad. El artículo 2° dispone expresamente que la reincidencia específica relevante no constituye circunstancia genérica de mayor punibilidad y no autoriza, por sí misma, aumento alguno de la pena. Su existencia únicamente puede producir las consecuencias que el propio legislador haya establecido expresamente y bajo los presupuestos estrictos definidos en la ley.

La diferencia entre ambos modelos es, por tanto, material y no meramente terminológica. La disposición declarada inexecutable partía del

antecedente; este proyecto parte del nuevo delito. Aquella preguntaba, esencialmente, si el procesado había sido condenado por algún delito doloso durante los cinco años anteriores y, ante una respuesta afirmativa, hacía más gravosa la dosificación de la pena. Esta iniciativa pregunta algo sustancialmente distinto: si frente al nuevo delito doloso existe una condena ejecutoriada reciente que guarda con él la relación específica que la propia ley ha definido y si, además, existe una disposición legal expresa que atribuya una determinada consecuencia jurídica a esa concreta forma de reiteración.

Gráfico 4



En la Sentencia C-504 de 2025, por ejemplo, una condena previa por un delito completamente diferente podía afectar la dosificación del nuevo delito simplemente porque ambas conductas eran dolosas. En el Proyecto de Ley número 054 esa indiferencia desaparece. La condena previa por hurto puede producir la consecuencia especial prevista para una nueva conducta de hurto en los términos delimitados por la ley; la reincidencia en extorsión se construye sobre una condena anterior por extorsión o su tentativa; en homicidio se exige una condena anterior por homicidio doloso, homicidio agravado o sus tentativas; y allí donde el proyecto admite relaciones entre delitos diferentes –como ocurre en determinados supuestos de receptación o criminalidad informática patrimonial– la conexidad se encuentra expresamente delimitada por el legislador y debe ser motivada por el juez.

De esta manera, el antecedente deja de ser una característica personal autónomamente considerada y pasa a integrar un supuesto normativo referido a la forma específica en que se produce el nuevo hecho. No se afirma que una persona merezca una respuesta penal más severa porque tenga un pasado delictivo o porque posea una supuesta personalidad proclive al delito. Lo jurídicamente relevante es que, después de una condena firme y dentro del periodo expresamente definido por la ley, se haya cometido un nuevo hecho doloso específicamente relacionado con aquel antecedente y que el legislador haya determinado previamente la consecuencia correspondiente.

También desaparece el automatismo censurado por la Corte. La mera existencia de una condena anterior no basta. Deben acreditarse los presupuestos legales de la reincidencia específica relevante y, adicionalmente, la decisión judicial debe expresar las

razones por las cuales esos presupuestos concurren en el caso concreto. En materia de beneficios y subrogados el proyecto exige valoración reforzada; en medidas de aseguramiento dispone expresamente que la reincidencia no es suficiente por sí sola para ordenar privación preventiva de la libertad; y en los eventos de conexidad funcional exige motivación judicial específica. El proyecto convierte así la motivación en una garantía contra la utilización mecánica del antecedente.

Existe, además, una salvaguarda directa frente al *non bis in idem*. La condena anterior que sirva de fundamento para una agravante especial por reincidencia específica relevante no puede utilizarse nuevamente para agravar la pena por la misma razón. El hecho pasado permanece definitivamente juzgado y su sanción no se reabre ni se incrementa. La consecuencia prevista por el proyecto se predica del nuevo delito y solo puede operar dentro de los límites específicos que la ley establece para ese nuevo hecho.

Por ello, no puede afirmarse que el Proyecto de Ley número 054 de 2026 pretenda eludir la Sentencia C-504 de 2025 cambiando simplemente el nombre de la figura declarada inexecutable. La arquitectura normativa es diferente desde su fundamento. El numeral 19 del artículo 58 convertía cualquier condena dolosa reciente en circunstancia genérica de mayor punibilidad; el proyecto descarta expresamente esa posibilidad y construye una categoría de reincidencia específica, temporal, judicialmente acreditada, legalmente delimitada y vinculada al nuevo hecho punible, cuyas consecuencias solo existen allí donde la propia ley las establece.

En consecuencia, la C-504 de 2025 no constituye un obstáculo para esta iniciativa. Constituye, por el contrario, uno de los parámetros que explican su diseño. El proyecto recoge la advertencia de la Corte frente al derecho penal de autor, elimina la reincidencia genérica y automática, impide que cualquier antecedente pueda agravar cualquier delito y mantiene el centro de gravedad de la respuesta penal en la conducta nueva. Al mismo tiempo, ejerce el margen de configuración que la Constitución conserva en cabeza del Congreso para reconocer que una reiteración delictiva específica, reciente y objetivamente conectada con el nuevo hecho puede recibir las consecuencias jurídicas que, de manera expresa, razonable y proporcional, determine la ley.

5. Derecho penal de acto, culpabilidad y *non bis in idem*

El derecho penal colombiano es un derecho penal de acto. La pena debe responder a una conducta típica, antijurídica y culpable, y no a una supuesta peligrosidad, carácter o forma de vida del procesado. La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, en la providencia de 20 de febrero de 2008, radicado 21731, recordó que los antecedentes no pueden ser utilizados como enseñanza de una personalidad proclive al delito. La exposición

de motivos recoge correctamente esta restricción y el proyecto la convierte en reglas operativas.

Tampoco se desconoce el *non bis in idem*. La condena anterior permanece jurídicamente agotada: no se reabre el juicio, no se modifica la sanción ya impuesta y no se vuelve a declarar responsabilidad por el hecho pasado. La consecuencia prevista por la nueva ley se anuda al delito actual y a la relación específica que el legislador define entre ese nuevo hecho y la condena previa. Además, el artículo 2° incorpora una prohibición expresa de doble utilización de la misma condena anterior para agravar nuevamente la pena por la misma razón, barrera interna que debe orientar la dosificación judicial.

6. La temporalidad de cinco años y la conexidad específica aseguran razonabilidad y proporcionalidad

El límite temporal de cinco años cumple una función material: impide convertir el antecedente en un estatus permanente. La condena anterior solo tiene relevancia si su ejecutoria es reciente respecto del nuevo delito. De esta manera, la ley distingue la reiteración cercana en el tiempo de antecedentes remotos y evita una consecuencia indefinida sobre la trayectoria vital del ciudadano. La Sentencia C-034 de 2026 reconoce, precisamente, la distinción entre reincidencia temporal y permanente y destaca que la eficacia de la condena previa no debe ser perpetua.

A ello se suma la exigencia de identidad o conexidad funcional. No basta con acreditar que la persona fue condenada por cualquier delito doloso. Debe existir la relación que el legislador haya definido expresamente entre la condena anterior y la nueva conducta. Esta regla estrecha el supuesto de hecho, fortalece la legalidad y permite justificar la diferenciación sobre características objetivas de la reiteración delictiva.

7. La valoración de beneficios y subrogados preserva la resocialización, pero exige mayor rigor frente a la reincidencia específica

Antes de explicar la regla que propone el proyecto, es importante aclarar qué significan expresiones como “beneficios”, “subrogados penales” o “mecanismos sustitutivos de la pena”. En términos sencillos, se trata de herramientas que la ley permite utilizar, bajo determinados requisitos, para decidir cómo se cumple una condena. Pueden permitir, por ejemplo, suspender la ejecución de una pena de prisión durante un periodo de prueba, cumplirla en el domicilio en lugar de hacerlo en un establecimiento carcelario o acceder a la libertad condicional después de haber cumplido una parte de la condena. No significan que la condena desaparezca, que la persona sea declarada inocente ni que el Estado renuncie a vigilar el cumplimiento de la pena. Por el contrario, normalmente están sujetos a condiciones, obligaciones de comparecencia, buena conducta, reparación y control judicial, y pueden ser revocados si esas obligaciones se incumplen.

Esta aclaración resulta importante porque el artículo 14 del proyecto no pretende eliminar esos mecanismos para las personas reincidentes ni convertir la reincidencia en una prohibición automática. Su propósito es distinto: allí donde la ley permita estudiar un beneficio, subrogado o mecanismo sustitutivo, la existencia de reincidencia específica relevante obliga al juez a realizar un examen más cuidadoso antes de concederlo. El juez deberá analizar, entre otros aspectos, qué delito había cometido antes la persona, cuál es su relación con el nuevo delito, qué riesgo existe para la víctima y la comunidad, si se ha asegurado la reparación, cuál ha sido el comportamiento procesal y penitenciario del condenado y qué condiciones pueden imponerse para disminuir el riesgo de una nueva reiteración. La decisión deberá ser expresa y motivada y, si el mecanismo se concede, tendrá que estar acompañado de obligaciones de seguimiento, comparecencia, no repetición y reparación.

La necesidad de una regla de esta naturaleza no es meramente teórica. A marzo de 2026 el INPEC registraba 108.187 personas condenadas a su cargo. De ellas, 84.349 se encontraban en modalidad intramural, 19.857 en domiciliaria y 3.981 bajo vigilancia electrónica. Es decir, aproximadamente 22 de cada 100 personas condenadas a cargo del INPEC se encontraban en modalidades distintas de la reclusión intramural. Las alternativas a la cárcel, por tanto, no constituyen una figura excepcional o marginal dentro del sistema de ejecución de penas colombiano, sino un componente materialmente relevante de su funcionamiento⁴.

La información sobre reincidencia hace todavía más evidente la necesidad de una valoración judicial seria. En marzo de 2026, el INPEC reportó 26.209 personas reincidentes entre 108.187 condenados, equivalentes al 24,2 %. De esos reincidentes, 21.804 se encontraban en prisión intramural, 3.565 en domiciliaria y 840 bajo vigilancia electrónica. Dicho de otra manera, 4.405 personas reincidentes estaban cumpliendo su condena bajo modalidades distintas de la reclusión intramural, aproximadamente el 16,8 % del total de reincidentes. La proporción de reincidencia fue del 25,8 % entre los condenados intramurales, del 18,0 % entre los domiciliarios y del 21,1 % entre quienes tenían vigilancia electrónica⁵.

Estas cifras deben interpretarse con cuidado. No demuestran que la prisión domiciliaria o la vigilancia electrónica causen reincidencia, ni permiten afirmar que una persona concreta reincidirá simplemente porque reciba un mecanismo sustitutivo. Sí muestran algo jurídicamente relevante: la reincidencia y las modalidades alternativas de ejecución de la pena conviven actualmente dentro del sistema, de modo que la decisión sobre su procedencia frente a quien vuelve a cometer un delito no puede tratarse como un asunto irrelevante ni resolverse mediante fórmulas

mecánicas. Se requiere precisamente aquello que propone el proyecto: valoración judicial individual, información suficiente y condiciones capaces de reducir el riesgo de una nueva conducta.

La jurisprudencia constitucional permite adoptar ese enfoque. En la Sentencia C-425 de 2008, la Corte Constitucional examinó una regla que excluía determinados beneficios y subrogados cuando existía una condena anterior por delito doloso o preterintencional dentro de los cinco años precedentes. La Corte consideró constitucionalmente legítimo que el legislador atribuyera consecuencias a la reincidencia en esta materia y señaló que los antecedentes penales pueden tener efectos jurídicos al decidir sobre la procedencia de mecanismos que sustituyen o modifican la forma de ejecución de la pena. Incluso reconoció que los beneficios y subrogados encuentran fundamento en la humanización del derecho penal y en la resocialización, sin que ello obligue al legislador a ignorar la existencia de nuevas conductas delictivas.

Sin embargo, esa potestad legislativa tampoco es ilimitada. La reciente Sentencia C-034 de 2026 aporta una segunda regla que debe ser considerada. Allí la Corte examinó un supuesto muy específico: la reclusión domiciliaria u hospitalaria de una persona cuya enfermedad resulta incompatible con la permanencia en prisión. La norma impedía automáticamente acceder nuevamente a ese mecanismo cuando existía reincidencia. La Corte declaró inexecutable esa exclusión absoluta porque, en ese contexto humanitario particular, impedía al juez valorar la condición médica actual y podía conducir a mantener en prisión a una persona cuya salud era incompatible con la reclusión intramural.

De ambas decisiones surge una regla perfectamente compatible con el proyecto: la reincidencia puede ser jurídicamente relevante al decidir sobre beneficios y mecanismos sustitutivos, pero la Constitución exige especial cautela frente a automatismos que impidan valorar las circunstancias concretas del caso. El artículo 14 adopta justamente ese punto intermedio. No afirma que todo reincidente deba permanecer necesariamente en prisión, pero tampoco acepta que una condena reciente seguida de un nuevo delito específicamente relacionado resulte indiferente al momento de decidir si la ejecución de la pena puede flexibilizarse.

La fórmula propuesta tiene, además, una importante dimensión de protección de víctimas. Cuando una persona previamente condenada vuelve a cometer dentro de un periodo reciente un delito de la misma naturaleza o funcionalmente conectado, el juez no debería preguntarse únicamente si formalmente reúne los requisitos para acceder a un mecanismo sustitutivo. Debe examinar también qué condiciones son necesarias para evitar la repetición del daño. De ahí que el proyecto obligue a valorar la protección de la víctima y de la comunidad, la reparación y las medidas concretas de seguimiento y no repetición.

⁴ INPEC, “Boletín Estadístico. Primer trimestre de 2026”, información a marzo de 2026.

⁵ *Ídem*.

Esta aproximación no contradice la resocialización; la hace más seria. La resocialización no consiste simplemente en disminuir el tiempo de permanencia intramural. Implica crear condiciones para que quien ha sido condenado pueda retornar a la sociedad sin volver a delinquir. El Plan Nacional de Política Criminal 2021–2025⁶ formuló precisamente como una de sus prioridades la humanización del sistema penitenciario, el fortalecimiento de la resocialización y la disminución de la reincidencia criminal. Esos tres objetivos deben entenderse conjuntamente: humanizar la pena no significa ignorar la reiteración; resocializar significa también reducirla.

El contexto penitenciario refuerza la conveniencia de evitar prohibiciones generales. En marzo de 2026, los establecimientos del INPEC disponían de 81.025 cupos, mientras que la población intramural ascendía a 102.949 personas. Esto representa aproximadamente 21.924 personas por encima de la capacidad disponible, es decir, cerca de un 27 % de sobreocupación. Una política criminal constitucionalmente sostenible no puede responder a toda forma de reincidencia mediante el encarcelamiento automático; debe reservar la prisión intramural para los casos en que resulte necesaria y, allí donde la ley permita alternativas, exigir controles capaces de proteger simultáneamente la resocialización, las víctimas y la seguridad pública⁷.

Por ello, el artículo 14 no debe entenderse como una norma “a favor” o “en contra” de los beneficios penales. Su lógica es más precisa: una segunda oportunidad jurídicamente permitida debe continuar siendo posible, pero frente a una reincidencia específica reciente no puede concederse de manera superficial. El juez deberá explicar por qué el mecanismo sigue siendo adecuado, qué garantías existen para la víctima, cómo se atenderá la reparación y qué condiciones permiten razonablemente esperar que la nueva oportunidad no termine en una nueva reiteración delictiva.

8. Las medidas de aseguramiento no son una pena anticipada: la reincidencia se valora como un factor de riesgo, nunca como una orden automática de encarcelamiento

También conviene explicar esta parte del proyecto en lenguaje sencillo. Una medida de aseguramiento es una decisión temporal que puede adoptar un juez mientras se desarrolla el proceso penal y antes de que exista una condena definitiva. Su finalidad no es castigar anticipadamente al acusado, sino proteger el proceso: evitar que obstruya la justicia, asegurar que comparezca ante los jueces y, cuando exista un riesgo concreto, proteger a la comunidad y a las víctimas. La ley contempla medidas que privan de la libertad

—como la detención preventiva en establecimiento carcelario o en el domicilio— y otras menos intensas, como vigilancia electrónica, presentación periódica ante una autoridad, prohibición de salir de determinado territorio, prohibición de acudir a ciertos lugares o de comunicarse con determinadas personas o con la víctima.

Esta distinción es fundamental porque una persona sometida a medida de aseguramiento continúa amparada por la presunción de inocencia. La detención preventiva no puede convertirse en una forma anticipada de cumplir una pena que todavía no ha sido impuesta. Por esa razón, la legislación vigente ya ordena que las medidas privativas de la libertad únicamente se utilicen cuando se demuestre que las alternativas menos restrictivas son insuficientes para alcanzar las finalidades constitucionales del proceso.

El tamaño actual de la detención preventiva permite apreciar la importancia práctica de esta garantía. En marzo de 2026, el INPEC registraba 102.949 personas privadas de la libertad en establecimientos penitenciarios: 84.349 ya habían sido condenadas y 18.600 eran sindicadas, es decir, personas sometidas a proceso penal que se encontraban privadas preventivamente de la libertad sin que todavía existiera una condena definitiva. Los sindicados representaban el 18,1 % de toda la población intramural⁸.

Estas cifras deben observarse junto con la capacidad del sistema. Frente a esos 102.949 internos, los establecimientos disponían de apenas 81.025 cupos. La diferencia era de 21.924 personas, aproximadamente un 27,1 % por encima de la capacidad instalada. La Corte Constitucional⁹, además, continúa en 2026 haciendo seguimiento al estado de cosas inconstitucional del sistema penitenciario, carcelario y de los centros de detención transitoria. Ese contexto obliga al legislador a evitar cualquier fórmula que transforme automáticamente un antecedente penal en una nueva orden de encarcelamiento preventivo.

Pero evitar automatismos no significa que la reincidencia deba resultar jurídicamente invisible. Los datos muestran que la reiteración delictiva constituye un fenómeno suficientemente significativo para ser considerada dentro de una evaluación de riesgo. En marzo de 2026, 24,2 % de las personas condenadas a cargo del INPEC eran reincidentes, y entre la población condenada intramural la proporción alcanzaba el 25,8 %. Es decir, aproximadamente uno de cada cuatro condenados bajo custodia del INPEC presentaba reincidencia penitenciaria¹⁰.

El dato no permite concluir que una persona concreta volverá a delinquir ni puede sustituir la prueba que debe presentarse en una audiencia de

⁶ Ministerio de Justicia y del Derecho-Consejo Superior de Política Criminal, “Plan Nacional de Política Criminal 2021–2025”, Prioridad 4: “Humanizar el sistema penitenciario, fortalecer la resocialización y disminuir la reincidencia criminal”.

⁷ INPEC, “Boletín Estadístico. Primer trimestre de 2026”.

⁸ *Ídem*.

⁹ Corte Constitucional, Sentencia SU-122 de 2022 y Auto 528 de 2026, seguimiento al estado de cosas inconstitucional penitenciario, carcelario y de centros de detención transitoria.

¹⁰ INPEC, “Boletín Estadístico. Primer trimestre de 2026”.

medida de aseguramiento. Tampoco la reincidencia penitenciaria estadística equivale jurídicamente a la reincidencia específica relevante creada por este proyecto. Pero sí aporta un elemento de contexto: la reiteración de conductas delictivas existe en una magnitud relevante y el sistema penal necesita herramientas para que el juez pueda valorar ese factor cuando la Fiscalía demuestre una relación específica, reciente y jurídicamente acreditada entre una condena anterior y el nuevo delito.

Los artículos 15, 16 y 17 construyen para ello una secuencia de garantías muy clara. Primero, el artículo 15 permite que la reincidencia específica relevante sea uno de los elementos que el juez considere al determinar si existe peligro para la comunidad. No ordena una detención. Simplemente impide que una sentencia condenatoria reciente por un delito de la misma naturaleza resulte jurídicamente irrelevante al evaluar el riesgo asociado al nuevo proceso.

Segundo, el artículo 16 establece una barrera adicional: aun cuando exista reincidencia específica relevante, no habrá detención preventiva automática. El juez deberá comprobar los requisitos generales del artículo 308 del Código de Procedimiento Penal y explicar por qué las medidas menos gravosas resultan insuficientes para proteger a la víctima, garantizar la comparecencia, impedir la obstrucción de la justicia o prevenir la continuación de la actividad delictiva. El proyecto lo dice expresamente: la reincidencia específica relevante “no será suficiente, por sí sola” para privar preventivamente de la libertad.

Tercero, el artículo 17 obliga al juez a detenerse expresamente en la pregunta contraria: ¿puede protegerse adecuadamente el proceso y a las víctimas mediante una medida que no implique encarcelamiento? Debe valorar reforzadamente esas alternativas y motivar la decisión. La condena anterior tampoco podrá ser el único fundamento utilizado para descartarlas.

El diseño puede resumirse en una fórmula comprensible: la reincidencia abre la puerta a una valoración más rigurosa; no abre automáticamente la puerta de la cárcel.

Esta arquitectura coincide con la jurisprudencia constitucional. En la Sentencia C-469 de 2016, la Corte reconoció que proteger a la comunidad y particularmente a las víctimas constituye una finalidad constitucional legítima de las medidas de aseguramiento. También aceptó que el legislador determine circunstancias que ayuden al juez a valorar cuándo existe un riesgo para la comunidad, siempre dentro de un sistema en el que la privación de la libertad resulte necesaria y no pueda ser sustituida por una medida menos gravosa.

La Sentencia C-1198 de 2008 fijó el límite complementario. La Corte encontró constitucionalmente insuficiente que una detención preventiva se sustentara únicamente en la gravedad o modalidad abstracta del delito. Exigió que el juez examine las circunstancias concretas, la necesidad de la medida y las finalidades constitucionales que

se pretenden proteger. En palabras funcionales para este proyecto: un dato relevante puede integrar la evaluación, pero ningún dato aislado puede reemplazar la evaluación judicial.

La Sentencia C-221 de 2017 reiteró esa concepción al señalar que las medidas de aseguramiento tienen una incidencia particularmente intensa sobre la libertad personal y que, justamente por esa razón, su utilización debe ser estrictamente excepcional y sometida a límites que impidan excesos.

El proyecto incorpora esas tres reglas simultáneamente. Reconoce que la seguridad de la comunidad y de las víctimas merece protección; permite que una reiteración delictiva específica y judicialmente acreditada sea considerada al evaluar el riesgo; pero mantiene intacto el deber del juez de demostrar necesidad, proporcionalidad e insuficiencia de alternativas menos restrictivas.

Existe además una razón de política criminal para preferir esta fórmula. Un sistema que enfrenta simultáneamente una reincidencia penitenciaria del 24,2 %, 18.600 personas en detención preventiva y una población intramural aproximadamente 27 % superior a su capacidad no puede resolver el problema mediante dos extremos igualmente inadecuados: ignorar toda reiteración delictiva o encarcelar automáticamente a quien tenga un antecedente. La solución responsable consiste en mejorar la información que recibe el juez y elevar la calidad de su decisión.

De esa manera, los artículos 15 a 17 armonizan intereses que no deben presentarse como incompatibles. La víctima tiene derecho a que un riesgo real de repetición sea tomado en serio; la comunidad tiene derecho a ser protegida; y el procesado conserva el derecho a que su libertad no sea restringida por una presunción automática basada en su pasado. Esa es precisamente la función de la valoración judicial reforzada que propone el proyecto.

9. La priorización procesal busca evitar que las fallas de gestión debiliten la respuesta penal, sin sacrificar garantías

Una política seria frente a la reincidencia no puede limitarse a modificar penas. De poco sirve que el ordenamiento reconozca jurídicamente la especial gravedad de determinados fenómenos de reiteración delictiva si los procesos llamados a aplicar esas reglas no pueden avanzar oportunamente por problemas de identificación, coordinación, programación de audiencias o verificación de antecedentes judiciales.

Este problema adquiere especial relevancia frente a la dimensión de la carga que actualmente soporta la justicia penal colombiana. Según el Informe de la Rama Judicial al Congreso correspondiente a la gestión de 2024, la especialidad penal de la jurisdicción ordinaria inició el año con un inventario de 681.255 procesos, recibió 705.825 ingresos efectivos, registró 600.980 egresos efectivos y terminó el período con 675.093 procesos pendientes de decisión. La justicia penal representó el 37,2

% de los ingresos efectivos de toda la jurisdicción ordinaria y concentró el 35,9 % de su inventario final¹¹.

Las cifras permiten dimensionar el reto. No se trata de afirmar que la justicia penal no produzca resultados: durante 2024 fue precisamente la especialidad que concentró el 43,1 % de los egresos efectivos de la jurisdicción ordinaria. El problema es que esa capacidad institucional debe enfrentarse permanentemente a centenares de miles de actuaciones nuevas y a un inventario pendiente igualmente considerable. En un sistema sometido a semejante presión, la gestión de los tiempos, la disponibilidad de información y la capacidad de identificar tempranamente los asuntos que requieren especial atención dejan de ser cuestiones meramente administrativas y pasan a incidir directamente en la eficacia material de la justicia.

Este punto es particularmente sensible cuando existe una persona privada preventivamente de la libertad. La detención preventiva no constituye una pena anticipada y, precisamente por ello, está sometida a límites temporales. La Corte Constitucional ha explicado que esos límites protegen la libertad personal y el derecho a un proceso sin dilaciones injustificadas: una privación cautelar que se prolonga indefinidamente pierde la justificación preventiva que constitucionalmente permite imponerla. El Código de Procedimiento Penal conserva, además, un límite general de duración de las medidas de aseguramiento privativas de la libertad, sujeto a las excepciones y prórrogas expresamente establecidas por la ley.

Por esa razón, el Proyecto de Ley número 054 de 2026 no propone eliminar, suspender ni ampliar las causales de libertad por vencimiento de términos. Tampoco convierte la reincidencia en una autorización para prolongar indefinidamente la detención preventiva. La opción adoptada es distinta: exige que el Estado organice mejor su capacidad institucional para que los procesos en los cuales se atribuya reincidencia específica relevante avancen oportunamente dentro de los términos que la ley ya establece.

Debe hacerse aquí una precisión importante: la libertad por vencimiento de términos no extingue la acción penal ni equivale jurídicamente a una absolución; el proceso continúa. Sin embargo, que una actuación llegue a ese punto por deficiencias evitables de gestión sí puede comprometer los fines cautelares que justificaron la medida de aseguramiento, aumentar los riesgos para las víctimas, dificultar la realización oportuna del juicio y profundizar la percepción ciudadana de ineficacia de la justicia. Por ello, el objetivo constitucionalmente admisible no consiste en quitarle al procesado la garantía del

término, sino en evitar que la administración permita innecesariamente que ese término venza.

Ese es el sentido del artículo 20. El proyecto ordena al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Consejo Superior de la Judicatura y a la Fiscalía General de la Nación adoptar un protocolo común de priorización, gestión y seguimiento, que deberá comprender identificación temprana de los casos, verificación oportuna de las sentencias condenatorias ejecutoriadas, priorización en la programación de audiencias, mecanismos frente a maniobras dilatorias, alertas tempranas sobre vencimiento de términos y coordinación entre Fiscalía, Rama Judicial, Policía Nacional, INPEC y demás autoridades competentes.

Esta herramienta tiene especial sentido a la luz de la propia arquitectura del proyecto. La reincidencia específica relevante no puede acreditarse mediante una simple anotación policial o por la afirmación de que una persona “tiene antecedentes”. Se requiere identificar una sentencia condenatoria ejecutoriada, comprobar el delito por el cual fue impuesta, establecer la fecha de ejecutoria y determinar su relación jurídica con el nuevo hecho. Una búsqueda tardía, incompleta o fragmentada de esa información puede consumir tiempo procesal precisamente en los asuntos en los cuales la ley exige mayor rigor. Por eso el artículo 20 debe leerse conjuntamente con el artículo 21, que impone mecanismos de certificación e interoperabilidad para que esa información sea segura, actualizada y verificable.

La priorización tampoco constituye una figura extraña a la administración de justicia penal colombiana. La Fiscalía General de la Nación cuenta con una Política de Priorización, formalizada mediante la Directiva número 002 de 2023¹². Más recientemente, en su Informe de Gestión 2024-2025¹³, la entidad ubicó entre sus cinco pilares estratégicos la priorización de investigaciones con enfoque territorial, el fortalecimiento del análisis criminal mediante tecnología y la dinamización de mecanismos de terminación anticipada. La iniciativa legislativa, por tanto, no inventa una lógica administrativa desconocida: la utiliza de manera focalizada para un fenómeno definido por la ley y exige coordinación con los demás actores del sistema penal.

Existe, además, una diferencia sustancial entre priorizar y prejuzgar. La prioridad que propone el proyecto es de gestión, no de decisión. Que una audiencia sea programada oportunamente no significa que el procesado sea culpable; que una sentencia anterior sea verificada de manera anticipada no sustituye la prueba del nuevo delito; y que exista seguimiento sobre los términos no reduce las cargas

¹¹ Consejo Superior de la Judicatura, “Informe de la Rama Judicial al Congreso de la República 2024”, capítulo 1, Tabla 4, “Distribución del movimiento de procesos por especialidad en la Jurisdicción Ordinaria”.

¹² Fiscalía General de la Nación, Directiva 002 de 2023, “Por medio de la cual se establecen lineamientos para la implementación de la Política de Priorización al interior de la Fiscalía General de la Nación”.

¹³ Fiscalía General de la Nación, “Informe de Gestión 2024-2025”.

probatorias de la Fiscalía ni altera la independencia del juez.

Por eso el propio artículo 20 incorpora una barrera expresa: el protocolo tendrá naturaleza exclusivamente administrativa y no podrá modificar competencias judiciales, reglas de reparto, términos procesales, causales de libertad, estándares probatorios ni criterios de valoración judicial. Tampoco podrá desconocer la autonomía judicial, la presunción de inocencia, el debido proceso, la defensa técnica o los derechos de las víctimas.

La solución propuesta resulta así más garantista que una respuesta legislativa basada en ampliar términos de detención o restringir causales de libertad. El proyecto exige eficiencia al Estado antes que reducir garantías al ciudadano. Frente a un sistema penal que cerró 2024 con más de 675 mil asuntos pendientes de decisión, la política criminal no puede resignarse a que la congestión sea una condición inevitable del proceso. Debe incorporar instrumentos de gestión capaces de identificar los asuntos relevantes, disponer oportunamente de la información necesaria, coordinar a las instituciones y prevenir dilaciones evitables.

En definitiva, la finalidad del artículo 20 puede resumirse en una regla sencilla: los términos se respetan; lo que debe evitarse es que la desorganización institucional los haga vencer. La reincidencia específica relevante no justifica disminuir las garantías procesales, pero sí justifica exigir del aparato judicial una gestión especialmente diligente frente a procesos en los cuales existe una reiteración delictiva reciente, específica y jurídicamente acreditable.

10. El procedimiento especial abreviado permite una respuesta más oportuna sin disminuir el derecho de defensa

El segundo componente de eficiencia procesal de la iniciativa consiste en asegurar la aplicación del procedimiento especial abreviado a un grupo determinado de conductas cuando se atribuya reincidencia específica relevante. Tampoco aquí el proyecto crea un procedimiento excepcional para una categoría de personas ni reduce las garantías de quien es procesado. Utiliza un mecanismo que existe en Colombia desde la Ley 1826 de 2017 y que fue creado precisamente para hacer más ágil la investigación y el juzgamiento mediante la concentración de etapas procesales.

La necesidad de contar con canales procesales eficientes resulta evidente cuando se observa el volumen de algunas de las conductas comprendidas por la iniciativa. En 2025 se registraron en Colombia 290.886 hurtos a personas, 141.361 casos de violencia intrafamiliar y 89.714 lesiones comunes. Solo esas tres categorías estadísticas sumaron 521.961 registros durante un año¹⁴. Estas cifras no equivalen al número de procesos judicializados ni todas las categorías estadísticas coinciden exactamente con cada modalidad dogmática incluida en el Código

Penal, pero sí permiten dimensionar el volumen del fenómeno al cual debe responder el sistema penal.

Precisamente frente a conductas de frecuente ocurrencia, obligar al aparato judicial a reproducir actuaciones procesales que pueden válidamente concentrarse supone utilizar tiempo de fiscales, jueces, defensores y víctimas sin una ganancia equivalente en garantías. Esa fue la lógica que dio origen al procedimiento abreviado. En su diseño legislativo se establecieron dos audiencias principales: una audiencia concentrada, en la cual se desarrollan funciones correspondientes a la acusación, descubrimiento y solicitudes probatorias, y posteriormente el juicio oral, en el que se practica y controvierte la prueba y se adopta la decisión de fondo. La formulación separada de imputación desaparece como regla general y la comunicación de los cargos se realiza mediante el traslado del escrito de acusación¹⁵.

No se trata únicamente de una interpretación histórica. En la Sentencia T-521 de 2025, la Corte Constitucional volvió a describir la finalidad de la Ley 1826 de 2017 y señaló expresamente que sus disposiciones están dirigidas a promover “la descongestión judicial y la eficiencia en las decisiones judiciales, mediante la simplificación y reducción de los términos e instancias procesales”, con el propósito de lograr una administración de justicia expedita y diligente.

El procedimiento conserva, no obstante, espacios concretos para preparar y ejercer la defensa. Después del traslado de la acusación, la Fiscalía debe presentar el escrito ante el juez dentro de los cinco días siguientes y el acusado cuenta con 60 días para preparar su defensa. Posteriormente se realiza la audiencia concentrada, en la que pueden formularse observaciones frente a la acusación y al descubrimiento probatorio, presentarse las pruebas de la defensa, alegarse nulidades, debatirse las solicitudes probatorias e interponerse los recursos correspondientes. Terminada esa etapa, el juicio oral debe ser programado dentro de los 30 días siguientes¹⁶.

La propia legislación demuestra que abreviado no significa carente de garantías. El artículo 548 del Código de Procedimiento Penal establece para esta ruta un régimen estricto de control temporal: la medida de aseguramiento privativa de la libertad no puede exceder, como regla del procedimiento, 180 días, y contempla causales específicas de libertad cuando hayan transcurrido 70 días desde el traslado de la acusación sin iniciar la audiencia concentrada, 30 días desde su terminación sin iniciar el juicio oral o 75 días desde el inicio del juicio sin que se haya corrido traslado de la

¹⁴ Departamento Nacional de Planeación, “Informe de Seguridad y Convivencia Ciudadana”, Subdirección de Seguridad y Defensa, 2026, págs. 4 y 6.

¹⁵ Fiscalía General de la Nación, “Manual de Procedimiento Penal Abreviado y Acusador Privado”, 2017.

¹⁶ Ministerio de Justicia y del Derecho, LegalApp, “¿Cómo funciona el procedimiento penal especial abreviado?”, actualización de 8 de julio de 2025

sentencia, sin perjuicio de las reglas especiales previstas por la propia disposición¹⁷.

Es decir, el procedimiento especial abreviado opera bajo una lógica coherente: menos dispersión procesal, mayor concentración de actuaciones y términos más definidos, pero manteniendo acusación, descubrimiento probatorio, preparación de la defensa, contradicción, juicio, sentencia y recursos.

El Proyecto de Ley número 054 de 2026 aprovecha esa estructura sin convertirla en una sanción adicional por reincidencia. El artículo 18 dispone su aplicación, cuando se impute reincidencia específica relevante, respecto de hurto, hurto calificado, hurto agravado en las hipótesis allí señaladas, receptación, lesiones personales dolosas, violencia intrafamiliar y los delitos contenidos en el Título VII Bis del Código Penal, siempre que no concurren con una conducta sometida al procedimiento ordinario.

La regla tiene una razón concreta. La atribución de reincidencia no debe producir, paradójicamente, un procedimiento más lento en delitos para los cuales el ordenamiento dispone de una vía concentrada y jurídicamente garantista. El hecho de que exista una condena anterior relevante no aumenta, por sí mismo, la complejidad probatoria del nuevo delito hasta el punto de hacer indispensable multiplicar audiencias. Lo que agrega la reincidencia es un elemento jurídico adicional que debe ser acreditado y controvertido correctamente.

Y es justamente allí donde el proyecto introduce una garantía adicional. La Fiscalía no podrá limitarse a afirmar que el procesado es reincidente. Desde el traslado del escrito de acusación deberá identificar de manera precisa cuál es la sentencia condenatoria ejecutoriada que sustenta esa condición y descubrir los elementos que permitan verificar su existencia, el delito por el cual fue proferida, su fecha de ejecutoria y su vigencia jurídica. La defensa conoce así desde el comienzo de esta fase no solo los cargos relativos al nuevo hecho, sino también el fundamento documental concreto de la reincidencia que se pretende atribuir, y puede discutirlo en las oportunidades procesales correspondientes.

Este elemento es importante porque convierte la celeridad en celeridad con información. El proyecto no acelera el proceso ocultando elementos a la defensa ni presumiendo la existencia del antecedente; por el contrario, obliga a ponerlo tempranamente sobre la mesa. El procedimiento es más concentrado, pero la contradicción sobre la reincidencia se vuelve más explícita.

La utilización de este instrumento coincide, además, con la comprensión institucional actual de la Fiscalía. En su programación de formación para 2026, la propia entidad mantiene un curso específico sobre la Ley 1826 de 2017 y define entre sus objetivos que fiscales y asistentes puedan

aplicar adecuadamente el procedimiento abreviado para contribuir a la descongestión del sistema penal acusatorio y a una respuesta eficaz y oportuna de la administración de justicia¹⁸.

Esto adquiere especial relevancia frente a las cifras generales de la justicia penal. Si en 2024 la especialidad penal recibió más de 705 mil ingresos efectivos y terminó con 675 mil asuntos pendientes de decisión, toda herramienta procesal ya existente que permita concentrar actuaciones sin eliminar etapas esenciales del contradictorio constituye un recurso legítimo de política criminal.

Por tanto, el artículo 18 no busca procesar “más rápido” a una persona porque tenga un determinado perfil o pasado penal. Busca algo diferente: que ciertos nuevos delitos, cometidos bajo las estrictas condiciones objetivas de reincidencia específica relevante, puedan ser juzgados mediante un procedimiento legal previamente existente, concentrado y sometido a términos claros, sin que la sola atribución de reincidencia obligue a abandonar esa herramienta de eficiencia.

Así, la celeridad y las garantías no aparecen como objetivos contrapuestos. Una justicia excesivamente tardía afecta a todos: a la víctima que espera una decisión, a la sociedad que exige efectividad y también al procesado que tiene derecho a que su situación jurídica sea definida dentro de un plazo razonable. La respuesta del proyecto consiste precisamente en compatibilizar esos intereses: menos dilación, mayor claridad desde la acusación y pleno derecho de contradicción.

11. Protección reforzada de víctimas y deber constitucional de seguridad

La seguridad ciudadana y los derechos de las víctimas no son consideraciones extrajurídicas. El artículo 2° de la Constitución obliga a las autoridades a proteger a todas las personas en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades. El artículo 250 impone a la Fiscalía deberes concretos de protección de las víctimas y permite solicitar medidas necesarias para asegurar comparecencia, conservación de la prueba y protección de la comunidad, en especial de las víctimas.

La reincidencia específica adquiere especial significación cuando reproduce un daño sobre la misma víctima, el mismo núcleo familiar o personas en condición de vulnerabilidad. El proyecto reconoce esa dimensión sin erosionar la presunción de inocencia: la condena anterior solo produce los efectos que la ley define y el nuevo delito debe ser investigado, juzgado y probado con todas las garantías. La protección de las víctimas y el debido proceso no son valores incompatibles; el propósito de la iniciativa es hacerlos operar simultáneamente.

¹⁷ Ley 1826 de 2017, artículo 25, que adicionó el artículo 548 de la Ley 906 de 2004.

¹⁸ Fiscalía General de la Nación, “Plan Institucional de Formación y Capacitación 2026”, acción formativa “Ley 1826 de 2017: procedimiento penal abreviado”.

12. Igualdad: existe una razón objetiva para el tratamiento diferenciado

El proyecto diferencia entre quien comete un delito aislado y quien, después de una condena ejecutoriada, comete dentro de un período reciente un nuevo delito doloso de la misma naturaleza o funcionalmente conectado en los casos expresamente previstos. Los grupos no se encuentran en la misma situación jurídica frente al nuevo hecho: en el segundo existe una reiteración específica, judicialmente comprobable y temporalmente delimitada.

La diferencia persigue finalidades constitucionalmente legítimas –protección de bienes jurídicos, víctimas, comunidad y eficacia de la justicia– y adopta medios limitados: no establece una cláusula general, no opera con meras anotaciones, no hace permanente el antecedente, no ordena detención automática y exige motivación judicial. En consecuencia, el trato diferenciado guarda una relación razonable con la finalidad perseguida y contiene salvaguardas suficientes contra una respuesta indiscriminada.

13. Política criminal basada en evidencia, seguimiento y capacidad de corrección

La Corte Constitucional ha exigido reiteradamente que la política criminal sea coherente, preventiva, sostenible, empíricamente fundada y compatible con la resocialización, en especial a partir de las Sentencias T-388 de 2013, T-762 de 2015 y SU-122 de 2022. La iniciativa incorpora esa exigencia no solo en su justificación, sino en su estructura: focaliza las conductas, conserva el control judicial, ordena mejorar la gestión de procesos y establece una evaluación integral a los dos años de vigencia.

La cláusula de evaluación es especialmente valiosa porque obliga a contrastar la hipótesis legislativa con resultados reales. El Consejo Superior de Política Criminal deberá examinar efectos sobre reincidencia, protección de víctimas, medidas de aseguramiento, beneficios y subrogados, hacinamiento carcelario y eficacia de la administración de justicia. Esa información permitirá al Gobierno y al Congreso corregir, ampliar o replantear instrumentos futuros con base en evidencia, evitando que la reforma se agote en un aumento simbólico de severidad.

14. Impacto institucional y fiscal: el proyecto no ordena gasto público ni genera una obligación presupuestal adicional

El Proyecto de Ley número 054 de 2026 no genera impacto fiscal en los términos previstos por el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, pues ninguna de sus disposiciones ordena la realización de gasto público ni concede beneficios tributarios. Esta precisión resulta jurídicamente relevante porque el supuesto que activa las exigencias especiales de dicha norma orgánica no es cualquier efecto administrativo que pueda acompañar la aplicación de una ley, sino específicamente que el proyecto “ordene gasto” u “otorgue beneficios tributarios”.

La iniciativa no crea entidades, dependencias, fondos, programas presupuestales, cargos o plantas

de personal; no establece subsidios, transferencias, compensaciones, prestaciones económicas ni beneficios fiscales; no dispone apropiaciones presupuestales; no ordena celebrar contratos; no exige adquirir infraestructura física o tecnológica; y tampoco determina cuantías que deban ser incorporadas al Presupuesto General de la Nación. El proyecto regula esencialmente criterios jurídicos aplicables por autoridades que ya integran el sistema penal, tales como la valoración de la reincidencia, las agravantes especiales, los beneficios y subrogados, las medidas de aseguramiento y las reglas de gestión de determinados procesos.

Por esa misma razón, respecto de esta iniciativa no se configura el supuesto normativo que obliga a identificar costos fiscales y fuentes adicionales de financiación previsto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003. La aplicación de la ley corresponde al ejercicio ordinario de las competencias legales y presupuestales de las autoridades que integran el sistema penal, judicial, penitenciario y de política criminal.

15. Unidad de materia y técnica legislativa

Existe unidad de materia entre todas las disposiciones. El núcleo temático es uno: la respuesta penal, procesal y de gestión frente a la reincidencia específica relevante en delitos de alto impacto. Las agravantes especiales, la valoración de beneficios, las medidas de aseguramiento, el procedimiento abreviado, la priorización, la certificación y la evaluación no son materias autónomas yuxtapuestas, sino instrumentos funcionalmente conectados con ese mismo eje de política criminal.

Desde el punto de vista de técnica legislativa, el proyecto identifica de manera expresa las disposiciones del Código Penal y del Código de Procedimiento Penal que adiciona, conserva el carácter limitado de la categoría general del artículo 58A propuesto y establece una cláusula final de aplicación prospectiva para las agravantes, sin perjuicio del principio de favorabilidad. Para efectos de esta ponencia, el texto radicado se acoge integralmente y no se propone pliego de modificaciones.

16. Conflicto de intereses

El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 establece que existe conflicto de interés cuando la discusión o votación de un proyecto de ley, acto legislativo o artículo puede producir para el congresista un beneficio particular, actual y directo. La propia norma precisa que el beneficio debe ser específico, existir al momento de adoptar la decisión y recaer concretamente sobre el congresista, su cónyuge o compañero permanente o los familiares comprendidos en los grados señalados por la ley. A su vez, dispone expresamente que no existe conflicto de interés cuando el congresista participa en una iniciativa cuyos efectos son de carácter general o cuando el eventual beneficio es futuro o meramente eventual.

A partir de esos criterios, no se advierte conflicto de intereses para la discusión y votación del Proyecto de Ley número 054 de 2026 Cámara. La

iniciativa contiene una regulación general, abstracta e impersonal de política criminal: define la reincidencia específica relevante, establece consecuencias penales y procesales aplicables bajo condiciones objetivas previamente determinadas y regula criterios que deberán aplicar jueces y autoridades del sistema penal. Sus disposiciones no individualizan a ningún congresista, familiar, persona determinada, empresa, patrimonio o relación jurídica particular, ni conceden privilegios, exenciones, indemnizaciones, ventajas económicas o eliminación de obligaciones en beneficio de alguno de ellos.

Por el contrario, el proyecto persigue finalidades eminentemente generales: la protección de la seguridad pública, los derechos de las víctimas, la eficacia de la administración de justicia y la confianza ciudadana en el sistema penal. Las consecuencias que establece dependen de circunstancias futuras, objetivas y sometidas a comprobación judicial — como la comisión de una nueva conducta dolosa, la existencia de una sentencia condenatoria ejecutoriada y la identidad o conexidad expresamente prevista entre los delitos— y no de la condición personal de quienes intervienen en el trámite legislativo.

En consecuencia, por el contenido, objeto, alcance general y efectos jurídicos del Proyecto de Ley número 054 de 2026 Cámara, no se identifican circunstancias que configuren conflicto de intereses para su discusión y votación en los términos del artículo 286 de la Ley 5ª de 1992.

17. Conclusión del ponente

La reincidencia específica en delitos de alto impacto plantea un problema real y persistente. La respuesta del Estado no puede consistir en ignorar la reiteración cuando existe una condena judicial firme y un nuevo delito de la misma naturaleza o funcionalmente conectado; pero tampoco puede descansar en una presunción de peligrosidad, en antecedentes policiales o en automatismos que sustituyan la función judicial. El Proyecto de Ley número 054 de 2026 Cámara adopta una fórmula intermedia constitucionalmente responsable: específica, temporal, probatoriamente exigente, motivada y sometida a evaluación.

La iniciativa fortalece la protección de víctimas y comunidad, conserva el debido proceso, preserva el derecho penal de acto, incorpora salvaguardas frente al *non bis in idem*, evita detenciones preventivas automáticas y reconoce que la política criminal debe medirse por sus resultados. Por estas razones, se considera constitucionalmente fundada, jurídicamente conveniente y adecuada para avanzar en el trámite legislativo.

VI. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, rindo **PONENCIA POSITIVA** y solicito a los Honorables Representantes de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes aprobar en **primer debate el Proyecto de Ley número 054 de 2026 Cámara, por medio de la cual se adoptan medidas contra la reincidencia específica en delitos de alto impacto, se establecen**

agravantes especiales, se fortalecen los criterios de valoración judicial en materia de beneficios, subrogados y medidas de aseguramiento, y se dictan otras disposiciones, sin modificaciones y conforme al texto propuesto.

De los honorables Representantes,

DAVID GERARDO COTE RODRÍGUEZ

Representante a la Cámara por Bogotá
Ponente único

VII. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

PROYECTO DE LEY NÚMERO 054 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se adoptan medidas contra la reincidencia específica en delitos de alto impacto, se establecen agravantes especiales, se fortalecen los criterios de valoración judicial en materia de beneficios, subrogados y medidas de aseguramiento, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. OBJETO. La presente ley tiene por objeto adoptar medidas penales, procesales y de política criminal frente a la reincidencia específica en delitos de alto impacto ciudadano, con el fin de proteger la seguridad pública, los derechos de las víctimas, la eficacia de la administración de justicia y la confianza ciudadana en el sistema penal.

Para tal efecto, la presente ley establece agravantes especiales, reglas de valoración judicial reforzada en materia de beneficios, subrogados y mecanismos sustitutivos de la pena, criterios procesales para la imposición de medidas de aseguramiento y medidas de gestión judicial para prevenir la reiteración delictiva y el vencimiento de términos.

ARTÍCULO 2º. REINCIDENCIA ESPECÍFICA RELEVANTE. Adiciónese un artículo 58A a la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 58A. REINCIDENCIA ESPECÍFICA RELEVANTE. Para efectos de las agravantes especiales y demás consecuencias expresamente previstas en la ley, se entiende por reincidencia específica relevante la comisión de una nueva conducta punible dolosa cuando la persona haya sido condenada previamente, mediante sentencia ejecutoriada cuya ejecutoria se haya producido dentro de los cinco (5) años anteriores a la comisión del nuevo delito, por el mismo delito, por una modalidad calificada o agravada del mismo, por su tentativa punible, o por uno de los delitos que la ley señale de manera expresa como funcionalmente conexo.

La reincidencia específica relevante no constituye circunstancia genérica de mayor punibilidad ni autoriza, por sí sola, el aumento de la pena.

Solo producirá efectos punitivos, procesales o de ejecución de la pena en los casos expresamente previstos por la ley.

Para su aplicación, el juez deberá verificar y motivar de manera expresa:

- 1. La existencia de sentencia condenatoria ejecutoriada.*
- 2. Que la condena anterior corresponda a delito doloso.*
- 3. Que la ejecutoria de la condena anterior se haya producido dentro de los cinco (5) años anteriores a la comisión del nuevo delito.*
- 4. Que exista identidad o conexidad funcional expresamente prevista en la ley entre la conducta anterior y la nueva conducta.*
- 5. Que la valoración de la condena anterior no implique sancionar nuevamente el hecho ya juzgado, sino apreciar su relación específica con la mayor gravedad del nuevo hecho o con las consecuencias punitivas, procesales o de ejecución de la pena expresamente autorizadas por la ley.*

No podrán tenerse como fundamento de la reincidencia específica relevante las capturas, imputaciones, acusaciones, anotaciones judiciales, registros policiales, investigaciones en curso, medidas de aseguramiento, preacuerdos no aprobados judicialmente ni cualquier otro registro que no corresponda a sentencia condenatoria ejecutoriada.

La condena previa que sirva de fundamento para la aplicación de una agravante especial por reincidencia específica relevante no podrá ser utilizada nuevamente para agravar la pena por la misma razón. Lo anterior no impide su valoración en las instituciones procesales, penitenciarias, de ejecución de la pena, beneficios, subrogados o mecanismos sustitutivos, en los términos y con los límites previstos en la Constitución y la ley”.

ARTÍCULO 3°. AGRAVANTE ESPECIAL POR REINCIDENCIA ESPECÍFICA EN HURTO. Adiciónese un numeral nuevo al artículo 241 de la Ley 599 de 2000, modificado por el artículo 51 de la Ley 1142 de 2007, el cual quedará así:

“16. En estado de reincidencia específica relevante respecto de condena anterior por hurto, hurto calificado, hurto en cualquiera de sus modalidades agravadas, o tentativa punible de cualquiera de estas conductas”.

ARTÍCULO 4°. AGRAVANTE ESPECIAL POR REINCIDENCIA ESPECÍFICA EN RECEPCIÓN. Adiciónese un párrafo nuevo al artículo 447 de la Ley 599 de 2000, modificado por el artículo 45 de la Ley 1142 de 2007, el cual quedará así:

“PÁRRAFO. La pena prevista en el presente artículo se aumentará de una tercera parte (1/3) a la mitad cuando la conducta sea cometida en estado

de reincidencia específica relevante respecto de condena anterior por receptación.

También procederá el aumento cuando la condena anterior haya sido por hurto, hurto calificado, hurto en cualquiera de sus modalidades agravadas o hurto por medios informáticos, siempre que el juez motive de manera expresa la conexidad funcional entre la condena previa y la nueva conducta de receptación”.

ARTÍCULO 5°. AGRAVANTE ESPECIAL POR REINCIDENCIA ESPECÍFICA EN EXTORSIÓN. Adiciónese un numeral nuevo al artículo 245 de la Ley 599 de 2000, modificado por el artículo 6° de la Ley 733 de 2002, el cual quedará así:

“12. Cuando la conducta sea cometida en estado de reincidencia específica relevante respecto de condena anterior por extorsión o tentativa de extorsión”.

ARTÍCULO 6°. REINCIDENCIA Y AGRAVACIÓN ESPECIAL EN VIOLENCIA INTRAFAMILIAR. Adiciónese dos incisos, después del inciso tercero, al artículo 229 de la Ley 599 de 2000, modificado por el artículo 1° de la Ley 1959 de 2019, los cuales quedarán así:

“Sin perjuicio de lo anterior, la pena prevista en el presente artículo se aumentará de una tercera parte (1/3) a la mitad cuando la conducta sea cometida en estado de reincidencia específica relevante respecto de condena anterior ejecutoriada por el delito de violencia intrafamiliar, cuya ejecutoria se haya producido dentro de los cinco (5) años anteriores a la comisión del nuevo hecho, siempre que la nueva conducta recaiga sobre la misma víctima, sobre integrante del mismo núcleo familiar o sobre persona protegida por el presente artículo respecto de la cual el juez constate y motive un patrón de reiteración de violencia intrafamiliar.

Cuando concurren los supuestos previstos en el inciso anterior y en el inciso tercero del presente artículo, el juez aplicará el aumento punitivo previsto para la reincidencia específica relevante y, dentro del marco punitivo resultante, individualizará la pena conforme a las reglas generales de dosificación punitiva, sin que la misma condena previa pueda ser utilizada para agravar nuevamente la pena por la misma razón”.

ARTÍCULO 7°. AGRAVANTE ESPECIAL POR REINCIDENCIA ESPECÍFICA EN LESIONES PERSONALES DOLOSAS. Adiciónese un inciso nuevo al artículo 119 de la Ley 599 de 2000, modificado por el artículo 200 de la Ley 1098 de 2006, el cual quedará así:

“El mismo aumento de pena previsto en el presente artículo se aplicará cuando las lesiones personales dolosas sean cometidas en estado de reincidencia específica relevante respecto de condena anterior por lesiones personales dolosas”.

ARTÍCULO 8°. AGRAVANTE ESPECIAL POR REINCIDENCIA ESPECÍFICA EN

HOMICIDIO DOLOSO. Adiciónese un numeral nuevo al segundo grupo de circunstancias de agravación previsto en el artículo 104 de la Ley 599 de 2000, modificado por el artículo 8° de la Ley 2197 de 2022 y corregido por el artículo 5° del Decreto número 207 de 2022, correspondiente a los eventos sancionados con pena de quinientos (500) a setecientos (700) meses de prisión, el cual quedará así:

“6. Exclusivamente para los efectos de la conducta descrita en el artículo 103 de este Código, cuando el homicidio sea cometido en estado de reincidencia específica relevante respecto de condena anterior ejecutoriada por homicidio doloso, homicidio agravado, tentativa de homicidio doloso o tentativa de homicidio agravado”.

ARTÍCULO 9°. AGRAVANTE ESPECIAL POR REINCIDENCIA ESPECÍFICA EN FABRICACIÓN, TRÁFICO Y PORTE DE ARMAS DE FUEGO O MUNICIONES. Adiciónese un numeral nuevo al inciso tercero del artículo 365 de la Ley 599 de 2000, modificado por el artículo 19 de la Ley 1453 de 2011, dentro del listado de circunstancias en las cuales la pena dispuesta se duplicará, el cual quedará así:

“9. Cuando la conducta sea cometida en estado de reincidencia específica relevante respecto de condena anterior ejecutoriada por cualquiera de las conductas previstas en los artículos 365 o 366 de la Ley 599 de 2000”.

ARTÍCULO 10. AGRAVANTE ESPECIAL POR REINCIDENCIA ESPECÍFICA EN CONCIERTO PARA DELINQUIR. Adiciónese un inciso nuevo al artículo 340 de la Ley 599 de 2000, modificado por el artículo 5° de la Ley 1908 de 2018, el cual quedará así:

“La pena prevista para cualquiera de las modalidades del presente artículo se aumentará de una tercera parte (1/3) a la mitad cuando la conducta sea cometida en estado de reincidencia específica relevante respecto de condena anterior por concierto para delinquir”.

ARTÍCULO 11. AGRAVANTE ESPECIAL POR REINCIDENCIA ESPECÍFICA EN DELITOS RELACIONADOS CON TRÁFICO DE ESTUPEFACIENTES. Adiciónese un numeral nuevo al artículo 384 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

“4. Cuando la conducta sea cometida en estado de reincidencia específica relevante respecto de condena anterior ejecutoriada por el mismo delito doloso previsto en los artículos anteriores del presente capítulo, por su tentativa punible, o por el mismo delito agravado conforme a este artículo”.

ARTÍCULO 12. AGRAVANTE ESPECIAL POR REINCIDENCIA ESPECÍFICA EN DELITOS CONTRA LA LIBERTAD, INTEGRIDAD Y FORMACIÓN SEXUALES. Adiciónese un numeral nuevo al artículo 211 de la Ley 599 de 2000, modificado por el artículo 7° de la Ley 1236 de 2008, el cual quedará así:

“9. Cuando la conducta sea cometida en estado de reincidencia específica relevante respecto de condena anterior ejecutoriada por el mismo delito doloso de los descritos en los artículos 205, 206, 207, 208, 209, 210 o 210A de este Código, por una modalidad agravada del mismo o por su tentativa punible.

También procederá esta circunstancia cuando la condena anterior haya sido por otro delito doloso previsto en los artículos señalados en el inciso anterior, siempre que la nueva conducta recaiga sobre la misma víctima, sobre víctima menor de edad, sobre víctima en situación de incapacidad de resistir o sobre víctima en condición de vulnerabilidad, y el juez motive de manera expresa la relación específica entre la condena previa y la mayor gravedad del nuevo hecho”.

ARTÍCULO 13. AGRAVANTE ESPECIAL POR REINCIDENCIA ESPECÍFICA EN DELITOS INFORMÁTICOS PATRIMONIALES. Adiciónese un numeral nuevo y un párrafo al artículo 269H de la Ley 599 de 2000, modificado por el artículo 1° de la Ley 1273 de 2009, el cual quedará así:

“Cuando la conducta sea cometida en estado de reincidencia específica relevante respecto de condena anterior por el mismo delito doloso previsto en el presente título, por una modalidad agravada del mismo o por su tentativa punible.

PARÁGRAFO. Cuando se trate de hurto por medios informáticos y semejantes o transferencia no consentida de activos, también procederá la agravante si la condena anterior fue por hurto, hurto calificado, hurto en cualquiera de sus modalidades agravadas, receptación o delito informático patrimonial, siempre que el juez motive de manera expresa la conexidad funcional entre la condena previa y la nueva conducta”.

ARTÍCULO 14. VALORACIÓN REFORZADA EN MATERIA DE BENEFICIOS, SUBROGADOS Y MECANISMOS SUSTITUTIVOS. Adiciónese un párrafo 4° al artículo 68A de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

“PARÁGRAFO 4°. En los eventos de reincidencia específica relevante previstos en la ley, el juez de conocimiento o de ejecución de penas y medidas de seguridad, según corresponda, deberá realizar una valoración reforzada, expresa y motivada sobre la procedencia de cualquier beneficio, subrogado penal, mecanismo sustitutivo de la pena privativa de la libertad, prisión domiciliaria o libertad condicional que no se encuentre expresamente excluido por la ley.

Dicha valoración deberá considerar, como mínimo:

1. La naturaleza de la condena anterior.
2. La relación entre la condena previa y la nueva conducta.
3. La protección de la víctima y de la comunidad.

4. *La reparación integral o su aseguramiento, salvo imposibilidad económica debidamente acreditada.*
5. *El comportamiento procesal y penitenciario del condenado.*
6. *La suficiencia de las obligaciones o condiciones que puedan imponerse para evitar la reiteración delictiva.*

La concesión del beneficio, subrogado o mecanismo sustitutivo deberá estar acompañada de obligaciones claras de seguimiento, comparecencia, no repetición y reparación, sin perjuicio de las demás previstas en la ley”.

ARTÍCULO 15. VALORACIÓN DE LA REINCIDENCIA ESPECÍFICA RELEVANTE EN EL PELIGRO PARA LA COMUNIDAD. Adiciónese un numeral nuevo al artículo 310 de la Ley 906 de 2004, modificado por el artículo 3° de la Ley 1760 de 2015, el cual quedará así:

“9. La existencia de reincidencia específica relevante, acreditada mediante sentencia condenatoria ejecutoriada, cuando se trate de alguno de los delitos respecto de los cuales la ley prevea agravantes especiales por reincidencia específica”.

ARTÍCULO 16. PROCEDENCIA DE DETENCIÓN PREVENTIVA EN CASOS DE REINCIDENCIA ESPECÍFICA RELEVANTE. Adiciónese un numeral nuevo al artículo 313 de la Ley 906 de 2004, modificado por el artículo 60 de la Ley 1453 de 2011, el cual quedará así:

“5. En los delitos respecto de los cuales la ley prevea agravantes especiales por reincidencia específica relevante, cuando se impute la comisión de la nueva conducta en dicha condición, siempre que se satisfagan los requisitos previstos en el artículo 308 de esta Ley y el juez verifique, con motivación expresa, que las medidas de aseguramiento no privativas de la libertad resultan insuficientes para proteger a la víctima, garantizar la comparecencia del imputado, evitar la obstrucción de la justicia o prevenir la continuación de la actividad delictiva.

La existencia de reincidencia específica relevante no será suficiente, por sí sola, para imponer medida de aseguramiento privativa de la libertad”.

ARTÍCULO 17. REINCIDENCIA ESPECÍFICA RELEVANTE Y MEDIDAS DE ASEGURAMIENTO NO PRIVATIVAS DE LA LIBERTAD. Adiciónese un parágrafo al artículo 315 de la Ley 906 de 2004, modificado por el artículo 28 de la Ley 1142 de 2007, el cual quedará así:

“PARÁGRAFO. *Cuando se proceda por alguno de los delitos respecto de los cuales la ley prevea agravantes especiales por reincidencia específica relevante, el juez de control de garantías deberá valorar de manera reforzada si las medidas de aseguramiento no privativas de la libertad resultan suficientes para cumplir las finalidades previstas en la ley.*

Lo anterior se entiende sin perjuicio de la procedencia de la detención preventiva en

establecimiento carcelario cuando se cumplan los requisitos previstos en los artículos 308 y 313 de esta Ley.

La decisión deberá ser motivada y no podrá fundarse exclusivamente en la existencia de condena anterior”.

ARTÍCULO 18. PROCEDIMIENTO ESPECIAL ABREVIADO EN CASOS DE REINCIDENCIA ESPECÍFICA RELEVANTE. El parágrafo actual del artículo 534 de la Ley 906 de 2004 será parágrafo primero. Adiciónese un parágrafo segundo al mismo artículo, el cual quedará así:

“PARÁGRAFO SEGUNDO. *El procedimiento especial abreviado se aplicará, en todo caso, a los delitos de hurto, hurto calificado, hurto agravado por cualquiera de las causales previstas en el artículo 241 de la Ley 599 de 2000, receptación, lesiones personales dolosas, violencia intrafamiliar y delitos contenidos en el Título VII Bis de la Ley 599 de 2000, cuando se impute su comisión en estado de reincidencia específica relevante, siempre que no concurren con una conducta punible sometida al procedimiento ordinario.*

La imputación de la reincidencia específica relevante no excluirá, por sí sola, la aplicación del procedimiento especial abreviado respecto de las conductas señaladas en el inciso anterior.

Cuando la Fiscalía atribuya la comisión de la conducta en estado de reincidencia específica relevante, deberá indicar de manera precisa, desde el traslado del escrito de acusación, la sentencia condenatoria ejecutoriada que fundamenta dicha condición y descubrir los elementos que acrediten su existencia, delito, fecha de ejecutoria y vigencia jurídica, sin perjuicio del derecho de contradicción de la defensa en las oportunidades procesales correspondientes”.

ARTÍCULO 19. IMPROCEDENCIA DE LA CONVERSIÓN DE LA ACCIÓN PENAL EN CASOS DE REINCIDENCIA ESPECÍFICA RELEVANTE. Adiciónese un inciso al artículo 550 de la Ley 906 de 2004, modificado por el artículo 5° de la Ley 1959 de 2019, el cual quedará así:

“Tampoco procederá la conversión de la acción penal pública en acción penal privada cuando se impute la comisión de la conducta en estado de reincidencia específica relevante”.

ARTÍCULO 20. PRIORIZACIÓN JUDICIAL DE PROCESOS POR REINCIDENCIA ESPECÍFICA RELEVANTE. El Ministerio de Justicia y del Derecho, el Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley y en el marco de sus competencias, adoptarán un protocolo de priorización, gestión y seguimiento de los procesos penales en los que se atribuya o invoque reincidencia específica relevante en los delitos previstos en esta ley.

Dicho protocolo deberá incluir, como mínimo:

1. Identificación temprana de casos con reincidencia específica relevante.
2. Verificación oportuna de sentencias condenatorias ejecutoriadas.
3. Priorización en la programación de audiencias.
4. Mecanismos para evitar maniobras dilatorias.
5. Alertas tempranas frente al riesgo de vencimiento de términos.
6. Coordinación entre Fiscalía General de la Nación, Rama Judicial, Policía Nacional, Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) y demás entidades competentes.
7. Respeto estricto de la presunción de inocencia, el debido proceso, la defensa técnica y los derechos de las víctimas.

El protocolo tendrá naturaleza administrativa y de gestión, y no podrá modificar competencias judiciales, reglas de reparto, términos procesales, causales de libertad, estándares probatorios ni criterios de valoración judicial. En todo caso, su aplicación deberá respetar la autonomía e independencia judicial, el debido proceso, la presunción de inocencia y los derechos de las víctimas.

ARTÍCULO 21. CERTIFICACIÓN JUDICIAL DE LA REINCIDENCIA ESPECÍFICA RELEVANTE. La reincidencia específica relevante solo podrá acreditarse mediante copia de la sentencia condenatoria ejecutoriada, certificación judicial de ejecutoria o registro oficial de antecedentes judiciales que permita verificar la existencia, fecha, delito y vigencia jurídica de la condena anterior.

La Fiscalía General de la Nación, la Rama Judicial, la Policía Nacional, el INPEC y las demás entidades que administren información penal o

penitenciaria deberán garantizar mecanismos de interoperabilidad y consulta segura, actualizada y verificable de la información necesaria para la aplicación de la presente ley, con sujeción a las normas sobre *habeas data*, reserva legal, presunción de inocencia y protección de datos personales.

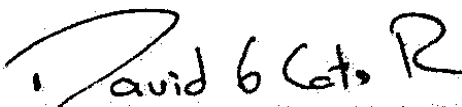
ARTÍCULO 22. EVALUACIÓN DE POLÍTICA CRIMINAL. Dentro de los dos (2) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Consejo Superior de Política Criminal realizará una evaluación integral de sus efectos sobre la reincidencia delictiva, la protección de las víctimas, la imposición de medidas de aseguramiento, la concesión de beneficios y subrogados penales, el hacinamiento carcelario y la eficacia de la administración de justicia.

Con base en dicha evaluación, el Gobierno nacional podrá presentar al Congreso de la República las iniciativas legislativas o de política pública que resulten necesarias.

ARTÍCULO 23. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Las agravantes especiales previstas en la presente ley solo serán aplicables a conductas cometidas con posterioridad a su entrada en vigencia, sin perjuicio del principio de favorabilidad penal.

De los honorables Representantes,



DAVID GERARDO COTE RODRÍGUEZ
Representante a la Cámara por Bogotá
Ponente único

CONTENIDO	
Gaceta número 1222 - Miércoles, 9 de septiembre de 2026	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
	PÁGS.
Informe de ponencia positiva para primer debate (primera vuelta) y texto propuesto al Proyecto de Acto Legislativo número 143 de 2026 Cámara, por medio del cual se le otorga la categoría de Distrito Turístico, Fronterizo, Ambiental, Forestal, Portuario, Biodiverso y Cultural al Municipio de Leticia, en el departamento del Amazonas.....	1
Informe de ponencia positiva para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 054 de 2026 Cámara, por medio de la cual se adoptan medidas contra la reincidencia específica en delitos de alto impacto, se establecen agravantes especiales, se fortalecen los criterios de valoración judicial en materia de beneficios, subrogados y medidas de aseguramiento, y se dictan otras disposiciones.....	13