REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXXV - Nº 1331 | Bogotá, D. C., lunes, 21 de septiembre de 2026 | EDICIÓN DE 21 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ, SECRETARIO GENERAL DEL SENADO, www.secretariasenado.gov.co; MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ, SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA, www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 191 DE 2026 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 134 de la Constitución Política de Colombia, para restringir el llamamiento a reemplazo de los miembros del Congreso de la República cuando la falta absoluta se produzca dentro de los treinta (30) días hábiles anteriores a la terminación del período constitucional, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 4 de agosto de 2026

Señor

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ

Secretario General

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Congreso de la República de Colombia

Ciudad

Asunto: Radicación Proyecto de Acto Legislativo número 191 de 2026 Cámara

En nuestra condición de miembros del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, por su conducto nos permitimos poner a consideración del Honorable Senado de la República el siguiente Proyecto de Acto Legislativo número 191 de 2026 Cámara, *por medio del cual se modifica el artículo 134 de la Constitución Política de Colombia, para restringir el llamamiento a reemplazo de los miembros del Congreso de la República cuando la falta absoluta se produzca dentro de los treinta (30) días hábiles anteriores a la terminación del período constitucional, y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,

SARA JIMENA CASTELLANOS senadora Salvación Nacional	**CAROL STEFANNY BORDA ACEVEDO** Representante a la Cámara Bogotá Salvación Nacional
JONATHAN PULIDO HERNÁNDEZ Senador de la República	**ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA** Representante a la Cámara por Antioquia Partido Centro Democrático
GERMÁN RODRÍGUEZ PRIETO Senador de la República Partido Salvación Nacional	**HÉCTOR DAVID CHAPARRO** Representante a la Cámara Partido Liberal
GREGORIO ORJUELA PÉREZ Representante a la Cámara por Antioquia Partido Centro Democrático	**ENRIQUE GÓMEZ MARTÍNEZ** Senador de la República Salvación Nacional
DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO Senador de la República Partido Alianza Verde	**ANDREA PADILLA VILLARRAGA** Senadora de la República Partido Alianza Verde
GUILLERMO LEON BLANCO VALENCIA Representante de la República Partido Conservador	

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 191 DE 2026 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 134 de la Constitución Política de Colombia, para restringir el llamamiento a reemplazo de los miembros del Congreso de la República cuando la falta absoluta se produzca dentro de los treinta (30) días calendario anteriores a la terminación del período constitucional, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese un párrafo nuevo al artículo 134 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 134. Los miembros de las Corporaciones Públicas de elección popular no tendrán suplentes. Solo podrán ser reemplazados en los casos de faltas absolutas o temporales que determine la ley, por los candidatos no elegidos que según el orden de inscripción o votación obtenida, le sigan en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral.

En ningún caso podrán ser reemplazados quienes sean condenados por delitos comunes relacionados con pertenencia, promoción o financiación a grupos armados ilegales o actividades de narcotráfico; dolosos contra la administración pública; contra los mecanismos de participación democrática, ni por Delitos de Lesa Humanidad. Tampoco quienes renuncien habiendo sido vinculados formalmente en Colombia a procesos penales por la comisión de tales delitos, ni las faltas temporales de aquellos contra quienes se profiera orden de captura dentro de los respectivos procesos.

Así mismo, cuando la falta absoluta de un miembro del Congreso de la República ocurra dentro de los treinta (30) días calendario anteriores a la fecha de terminación del respectivo período constitucional, no habrá lugar al reemplazo de que trata este artículo, y la curul permanecerá vacante hasta la finalización del período, salvo que el Congreso deba reunirse en el marco de la declaratoria de un Estado de excepción.

Para efectos de conformación de *quorum* se tendrá como número de miembros la totalidad de los integrantes de la Corporación con excepción de aquellas curules que no puedan ser reemplazadas. La misma regla se aplicará en los eventos de impedimentos o recusaciones aceptadas.

Si por faltas absolutas que no den lugar a reemplazo los miembros de cuerpos colegiados elegidos en una misma circunscripción electoral quedan reducidos a la mitad o menos, el Consejo Nacional Electoral convocará a elecciones para llenar las vacantes, siempre y cuando falten más de veinticuatro (24) meses para la terminación del periodo.

Parágrafo transitorio. Mientras el legislador regula el régimen de reemplazos, se aplicarán las siguientes reglas: i) Constituyen faltas absolutas que dan lugar a reemplazo la muerte; la incapacidad física absoluta para el ejercicio del cargo; la declaración de nulidad de la elección; la renuncia justificada y aceptada por la respectiva corporación; la sanción disciplinaria consistente en destitución, y la pérdida de investidura; ii) Constituyen faltas temporales que dan lugar a reemplazo, la licencia de maternidad y la medida de aseguramiento privativa de la libertad por delitos distintos a los mencionados en el presente artículo.

La prohibición de reemplazos se aplicará para las investigaciones judiciales que se iniciaron a partir de la vigencia del Acto Legislativo número 01 de 2009, con excepción del relacionado con la comisión de delitos contra la administración pública que se aplicará para las investigaciones que se inicien a partir de la vigencia del presente acto legislativo.

Artículo 2°. ***Vigencia.*** El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

SARA JIMENA CASTELLANOS senadora Salvación Nacional	**CAROL STEFANNY BORDA ACEVEDO** Representante a la Cámara Bogotá Salvación Nacional
ENRIQUE GÓMEZ MARTÍNEZ Senador Salvación Nacional	**JONATHAN PULIDO HERNÁNDEZ** Senador de la República
GERMÁN RODRÍGUEZ PRIETO Senador de la República Partido Salvación Nacional	**ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA** Representante a la Cámara por Antioquia Partido Centro Democrático

GREGORIO ORJUELA PÉREZ Representante a la Cámara por Antioquia Partido Centro Democrático	**HÉCTOR DAVID CHAPARRO** Representante a la Cámara Partido Liberal
DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO Senador de la República Partido Alianza Verde	**ANDREA PADILLA VILLARRAGA** Senadora de la República Partido Alianza Verde

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 12 de Agosto del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de Ley ___ Acto Legislativo X
No. 191 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por: HS. SARA JIMENA CASTELLANOS, ENRIQUE GOMEZ, HR. CAROL STEFANNY BORDA Y OTROS

SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objeto del proyecto

El presente Proyecto de Acto Legislativo tiene por objeto modificar el artículo 134 de la Constitución Política para impedir que, cuando la falta absoluta de un miembro del Congreso de la República -Senado o Cámara de Representantes- se produzca dentro de los treinta (30) días calendario anteriores a la terminación del respectivo período constitucional, se llame a ocupar la curul al siguiente candidato no elegido de la lista. Con ello se busca cerrar un espacio que en la práctica ha permitido que personas asuman una curul por unos pocos días

-incluso horas- sin posibilidad real de ejercer las funciones propias de la investidura, generando un uso indebido del erario y una desnaturalización de la representación popular. La reforma se circunscribe deliberadamente a los Congresistas de la República.

2. Antecedentes y contexto fáctico

El cierre de cada período constitucional del Congreso de la República del cuatrienio, coincide con la preparación de la celebración de elecciones territoriales, principalmente gobernaciones y alcaldías: El régimen de inhabilidades e incompatibilidades vigente, así como el de doble militancia, impide a quienes han ejercido como congresistas, dentro del año anterior a la elección, aspirar a estos cargos, salvo que renuncie con la antelación que exige la ley.

Esta circunstancia ha llevado a que, en las semanas finales del período congresional, un número significativo de congresistas que no lograron o no buscaron la reelección presenten renuncia para habilitarse en la contienda territorial. Cada una de esas renuncias, al ser aceptada, constituye una falta absoluta en los términos del artículo 134 de la Constitución y del artículo 274 de la Ley 5ª de 1992, lo que activa el llamamiento al siguiente candidato no elegido de la misma lista, conforme al artículo 134 de la Constitución Política y 278 de la Ley 5ª de 1992.

El resultado práctico es que, a escasos días o semanas de concluir el período, se posesionan nuevos congresistas que no alcanzan a ejercer función legislativa, deliberativa o de control político alguna de manera efectiva, pero que consolidan su estatus de excongresista, acceden a los beneficios y prestaciones propios de la investidura y devengan la asignación mensual correspondiente al cargo, la cual en Colombia es una de las más altas dentro de la función pública. Este fenómeno, conocido coloquialmente como el de las “curules relámpago” o “congresistas de pocos días”, no responde al propósito que inspiró la eliminación de las suplencias personales en la Constitución de 1991, cuya finalidad -según lo explicó la Corte Constitucional desde la Sentencia C-532 de 1993- fue asegurar que la curul sea ocupada por quien efectivamente pueda ejercerla en representación de los electores, y no perpetuar figuras que desnaturalicen el vínculo entre el elegido y el periodo para el cual fue escogido.

Como ejemplo se puede exponer lo sucedido en el último año del período constitucional 2022-2026 del Congreso de la República que terminó el 20 de julio de 2026. En las semanas previas al cierre, coincidiendo con la campaña para las elecciones territoriales de 2027, se presentó una cadena de renuncias de congresistas de varios partidos que, según la prensa, buscaban dejar su curul con antelación para eventualmente aspirar a gobernaciones o alcaldías, o por razones personales, de salud o profesionales. Cada una de esas renuncias, al ser aceptada, constituyó una falta absoluta que activó el llamamiento al siguiente candidato no elegido de la misma lista.

La particularidad de este cierre de período es que, al producirse las renuncias a pocas semanas -y en varios casos a pocos días- de la instalación del nuevo Congreso el 20 de julio de 2026, los reemplazos se posesionaron sabiendo que no habría sesiones ni debates programados, por lo que su función se limitó, en la práctica, a devengar la asignación correspondiente a los días restantes del período.

Con base en reportes de prensa de junio y julio de 2026, se documentaron al menos dieciséis (16) renuncias de congresistas en las semanas finales del período -nueve en el Senado y ocho en la Cámara, con algún traslape-, de las cuales, al 2 de julio de 2026, al menos once (11) ya habían sido cubiertas con la posesión de un reemplazo, y otras seis (cinco senadores liberales y un senador del Centro Democrático) permanecían pendientes de posesionar.

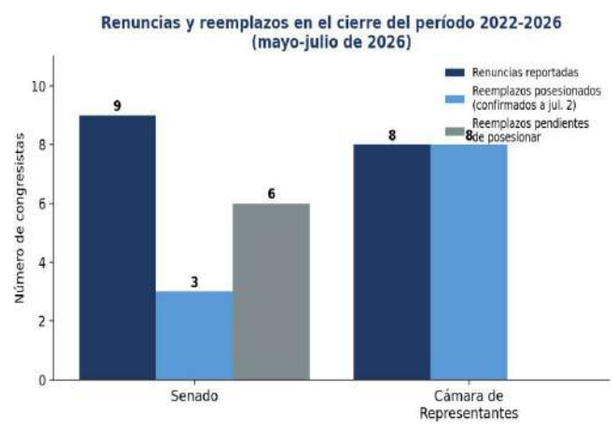


Gráfico 1. Renuncias reportadas y reemplazos posesionados o pendientes, por corporación (mayo-julio de 2026). Elaboración propia con base en fuentes de prensa citadas.

Los reportes de prensa indican que la asignación básica mensual de un congresista asciende a $51.512.447, y que el valor prorrateado por los aproximadamente veinte (20) días restantes del período equivale a $34.341.631 por persona. Estas cifras no incluyen el presupuesto de la Unidad de Trabajo Legislativo (UTL), los aportes patronales a salud y pensión, u otros beneficios denomina, ni gastos de instalación, todos ellos adicionales a la asignación básica.

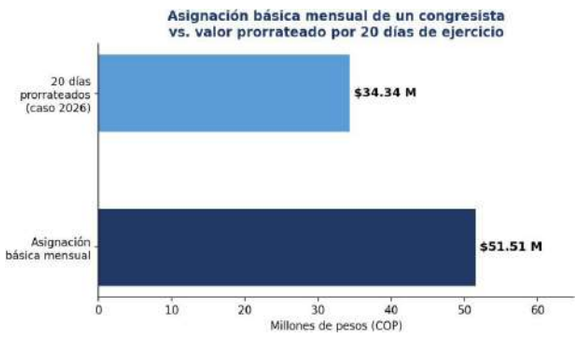


Gráfico 2. Asignación básica mensual frente al valor prorrateado por 20 días de ejercicio efectivo del cargo.

A partir de esa base, el costo estimado -únicamente en asignación básica- para los reemplazos de este cierre de período se resume así:

Escenario	No. de reemplazos	Costo estimado (asignación básica)
Reemplazos confirmados a jul. 2/2026	11	≈ $377,8 millones
Incluyendo pendientes de posesionar	16 - 17	≈ $550 - 585 millones

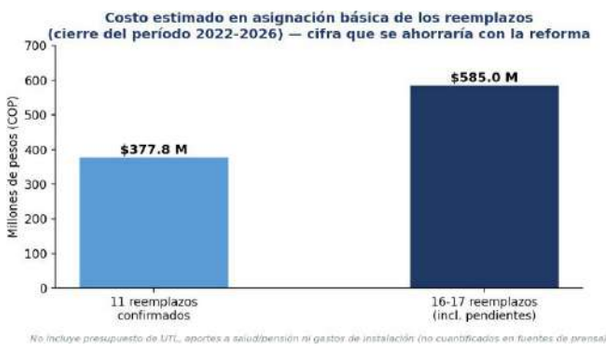


Gráfico 3. Costo estimado en asignación básica bajo los dos escenarios documentados. Esta es, a su vez, una aproximación al ahorro que se habría generado si la curul hubiera permanecido vacante en aplicación de la reforma propuesta.

Estas cifras son estimaciones periodísticas, no una cifra oficial certificada por el Congreso, y probablemente subestiman el costo real porque no incorporan el valor de la UTL ni otras prestaciones.

Con la salvedad anterior, el caso 2022-2026 es útil como evidencia empírica reciente de que el fenómeno que el proyecto busca corregir no es hipotético: ya se materializó, tiene un costo cuantificable así sea de manera aproximada, y previsiblemente se repetirá en cada cierre de período si no se introduce la reforma.

Episodios como el descrito generan cobertura mediática negativa y alimentan la percepción ciudadana de que el Congreso administra sus propios beneficios de manera laxa, incluso en sus últimos días de funcionamiento. Más allá de la cuantía fiscal, cada reforma que cierra ese tipo de espacios tiene un valor simbólico e institucional: transmite que el Congreso está dispuesto a autolimitarse cuando identifica un uso inadecuado de sus propias reglas.

3. Marco jurídico vigente

El artículo 134 de la Constitución Política, modificado por el artículo 6° del Acto Legislativo número 01 de 2009 y posteriormente por el artículo 4° del Acto Legislativo número 02 de 2015, establece el régimen general de reemplazos de los miembros de corporaciones públicas de elección popular por faltas absolutas o temporales, con las excepciones relativas a condenas o vinculaciones penales por delitos graves. La norma no contempla, sin embargo, ninguna limitación temporal vinculada a la proximidad del vencimiento del período constitucional, salvo la regla -inversa a la aquí propuesta- que impide convocar a nuevas elecciones cuando falten menos de dieciocho (18) meses para la terminación del período (artículo 134, inciso final).

A nivel legal, el artículo 274 de la Ley 5ª de 1992, Reglamento del Congreso, define las causales de falta absoluta: muerte, renuncia aceptada, pérdida de investidura, incapacidad física permanente, revocatoria del mandato y nulidad de la elección y el artículo 278 *ibidem* regula el procedimiento de llamamiento del siguiente candidato de la lista. Ninguna de estas disposiciones prevé una excepción para las renuncias presentadas en la fase final del período, lo que ha permitido la práctica que este proyecto busca corregir.

Cabe anotar que figuras de restricción temporal similares ya existen en el ordenamiento colombiano para las corporaciones y cargos territoriales. Estas reglas confirman que el ordenamiento jurídico colombiano ya reconoce como legítimo y razonable limitar los mecanismos ordinarios de reemplazo cuando resta poco tiempo de período, en aras de la estabilidad institucional y del uso racional de los recursos públicos; el presente proyecto extiende esa misma lógica, en una escala temporal ajustada a la duración del período congresional, al caso de los reemplazos por falta absoluta en el Congreso, las asambleas y los concejos.

En abril de 2026, la Corte Constitucional profirió la Sentencia C-080 de 2026 (M. P. Miguel Polo Rosero), mediante la cual declaró inexequibles las normas que permitían a alcaldes, concejales o diputados renunciar a su cargo para eludir la inhabilidad por coincidencia de períodos y aspirar al Congreso. El fundamento central de esa decisión es plenamente aplicable, por analogía, al problema que aquí se plantea: la Corte sostuvo que los períodos de los cargos de elección popular son institucionales y no personales, de manera que la voluntad individual del elegido no puede alterar unilateralmente las condiciones de acceso a la respectiva corporación ni servir de instrumento para eludir el sentido de la representación conferida por los electores.

Ese mismo razonamiento respalda la reforma propuesta: si la renuncia no puede usarse para saltar de un cargo territorial al Congreso sorteando una inhabilidad, con mayor razón no debería dar lugar,

en los últimos días de un período congresional, al ingreso de un tercero que jamás fue el llamado a ejercer una representación efectiva ante los electores durante ese lapso. En ambos casos está en juego el mismo bien jurídico: que la curul refleje el mandato popular y no quede a disposición de decisiones individuales o de conveniencia partidista ajenas a ese mandato.

El Acto Legislativo número 02 de 2015 "equilibrio de poderes y reajuste institucional" buscó, entre otros fines, racionalizar beneficios y corregir prácticas que erosionaban la confianza ciudadana en las corporaciones públicas. La reforma aquí propuesta se inscribe en esa misma línea de política pública: no crea una restricción nueva y ajena al sistema, sino que extiende una lógica que el propio constituyente derivado ya ha aplicado en otros ámbitos (como el límite de los dieciocho meses para convocar elecciones atípicas, en el inciso final del mismo artículo 134, o las reglas equivalentes para gobernadores y alcaldes en la Ley 617 de 2000) al caso específico de los reemplazos congresionales de última hora. Presentar el proyecto como continuidad de esa agenda -y no como una medida aislada- facilita su comprensión institucional y política durante el trámite.

Los artículos 2º y 123 de la Constitución establecen que las autoridades están instituidas para servir a la comunidad y que los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad, no de intereses particulares. El artículo 209 eleva la moralidad a principio rector de la función administrativa. Aunque estas normas se predican en primer término de la función administrativa, su espíritu es predicable también del ejercicio de la función legislativa: una curul que se ocupa sabiendo, de antemano, que no habrá agenda ni sesiones que justifiquen su ejercicio, y cuyo único efecto práctico es la percepción de una asignación, se aparta de ese estándar de servicio a la comunidad. Vincular expresamente estos artículos en la exposición de motivos amplía el fundamento constitucional de la reforma más allá del solo artículo 134.

4. Justificación del término de treinta (30) días calendario

Se propone un término de treinta (30) días calendario, contado hacia atrás desde la fecha de terminación del período constitucional, por tres razones. Primera, porque se ajusta con precisión al fenómeno identificado: las renuncias que dan origen a las llamadas "curules relámpago" se han presentado, en la práctica, entre dos y tres semanas antes del vencimiento de la última legislatura, esto es 20 de junio, de modo que un término de treinta (30) días calendario (equivalente a unas cuatro semanas) las cubre con holgura suficiente, sin necesidad de acudir a un término más amplio, ajustándose estrictamente al cierre del periodo legislativo.

Segunda, porque el uso de días calendario dota a la regla de mayor certeza y verificabilidad para la Mesa Directiva y la organización electoral, en tanto remite a un conteo objetivo y ya empleado en otras normas del Reglamento del Congreso y del régimen electoral, en lugar de un cómputo por meses que puede prestarse a discusiones sobre la fecha exacta de inicio del término.

Tercera, porque un término de treinta (30) días calendario es breve frente a la duración total del cuatrienio legislativo (en torno al 3% del período), lo que preserva la representación política y el funcionamiento ordinario de las Cámaras durante la inmensa mayoría del período, y mantiene la medida dentro de un juicio de proporcionalidad entre el fin perseguido -evitar el ingreso de reemplazos sin ejercicio efectivo del cargo- y la restricción que se introduce al mecanismo ordinario de llamamiento.

5. Justificación de la reforma

La reforma se justifica en al menos tres órdenes de razones:

a) Uso racional del erario público. La vinculación de un nuevo congresista genera, de manera prácticamente inmediata, el derecho a la asignación mensual, a la prima de instalación y a otras prestaciones propias del cargo, con independencia de que el tiempo de ejercicio real sea de pocos días. Ese gasto no guarda relación con ninguna contraprestación efectiva en términos de función legislativa, deliberativa o de control político.

b) Coherencia entre representación política y ejercicio efectivo del cargo. La investidura de congresista supone el ejercicio efectivo de funciones de representación, deliberación y control. Cuando la duración material del cargo se reduce a unos pocos días sin agenda legislativa relevante, el reemplazo no cumple ninguna función sustancial distinta de habilitar formalmente a la persona para acceder a beneficios y estatus, lo cual desvirtúa el sentido del artículo 133 de la Constitución.

c) Corrección de un incentivo perverso frente al régimen de inhabilidades. La renuncia de última hora, motivada por el propósito de habilitarse para una candidatura territorial, no debería generar como efecto adicional la apertura de una curul de "cortesía" para un tercero. La reforma no afecta el derecho del congresista a renunciar ni el régimen de inhabilidades como tal; simplemente ajusta la consecuencia del llamamiento cuando la falta ocurre en la recta final del período.

El proyecto de acto legislativo que se somete a consideración del Congreso de la República busca corregir una práctica que compromete la confianza ciudadana en el Congreso y el uso adecuado de los recursos públicos, sin afectar el derecho a la renuncia ni el régimen de inhabilidades vigente, y preservando el funcionamiento institucional de las corporaciones públicas mediante una excepción estrictamente regulada.

Atentamente,

SARA JIMENA CASTELLANOS senadora Salvación Nacional	**CAROL STEFANNY BORDA ACEVEDO** Representante a la Cámara Bogotá Salvación Nacional
JONATHAN PULIDO HERNÁNDEZ Senador de la República	**ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA** Representante a la Cámara por Antioquia Partido Centro Democrático
GERMÁN RODRÍGUEZ PRIETO Senador de la República Partido Salvación Nacional	**HÉCTOR DAVID CHAPARRO** Representante a la Cámara Partido Liberal
GREGORIO ORJUELA PÉREZ Representante a la Cámara por Antioquia Partido Centro Democrático	**ANDREA PADILLA VILLARRAGA** Senadora de la República Partido Alianza Verde

DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO
Senador de la República
Partido Alianza Verde

* * *

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 293 DE 2026 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política y se establece la prisión perpetua revisable para los responsables de delitos de especial gravedad contra niños, niñas y adolescentes.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 34 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 34. Se prohíben las penas de destierro, prisión perpetua irreductible y confiscación.

No obstante, por sentencia judicial se declarará extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la moral social.

De manera excepcional, podrá imponerse hasta la pena de prisión perpetua revisable a la persona mayor de edad que sea declarada penalmente responsable de homicidio doloso, acceso carnal violento, acceso carnal en persona puesta en incapacidad de resistir o acceso carnal con persona incapaz de resistir, cuando la víctima sea un niño, niña o adolescente y se configure alguno de los eventos de especial gravedad que determine la ley.

La ejecución de esta pena estará orientada desde su imposición a la resocialización del condenado y deberá garantizar una posibilidad real y jurídicamente exigible de reducción de la pena y recuperación de la libertad.

Toda sentencia que imponga prisión perpetua revisable estará sometida a control automático ante el superior jerárquico.

Cumplidos veinte (20) años de privación efectiva de la libertad, la pena será revisada de oficio por la autoridad judicial competente, con el fin de evaluar el proceso de resocialización del condenado y determinar, conforme a criterios objetivos establecidos por la ley, si procede su reducción o sustitución.

Cuando la revisión no dé lugar a la reducción o sustitución de la pena, esta deberá realizarse nuevamente de oficio y de manera periódica, en los términos que determine la ley.

Parágrafo transitorio. El Gobierno nacional contará con un (1) año, contado a partir de la promulgación del presente acto legislativo, para radicar ante el Congreso de la República el proyecto de ley que reglamente la prisión perpetua revisable.

La ley determinará los eventos de especial gravedad en los cuales procederá excepcionalmente la pena y desarrollará las condiciones necesarias para su individualización, ejecución, resocialización, revisión, reducción o sustitución, así como las competencias y garantías aplicables.

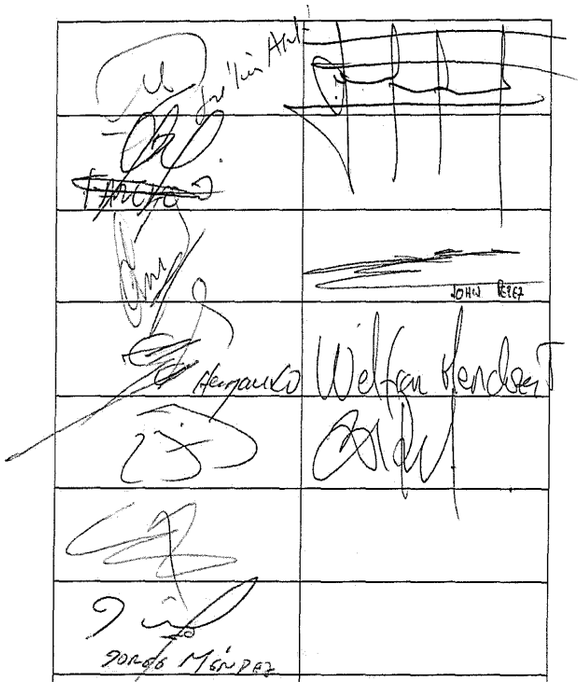
Dicha regulación deberá asegurar que la pena conserve su carácter excepcional, revisable y reducible, garantice la dignidad humana y la finalidad resocializadora de la sanción, además de armonizar estos principios con la protección prevalente de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, atendiendo a su interés superior y al principio *pro infans*.

La pena prevista en el presente artículo únicamente podrá imponerse respecto de hechos cometidos con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley que la reglamente.

Artículo 2°. ***Vigencia***. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

De los honorables Congresistas,

De los Honorables Congresistas,



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 293 DE 2026 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política y se establece la prisión perpetua revisable para los responsables de delitos de especial gravedad contra niños, niñas y adolescentes.

1. Objeto y síntesis del proyecto de acto legislativo

El presente proyecto de acto legislativo tiene por objeto modificar el artículo 34 de la Constitución Política para permitir, de manera excepcional, la imposición de la prisión perpetua revisable a personas mayores de edad declaradas penalmente responsables de homicidio doloso, acceso carnal violento, acceso carnal cometido sobre una persona puesta en incapacidad de resistir o incapaz de resistir, cuando la víctima sea un niño, niña o adolescente y concurran los eventos de especial gravedad que determine la ley.

La iniciativa parte del mandato constitucional de protección prevalente de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y busca habilitar una respuesta penal extraordinaria frente a las formas más graves de violencia que afecten su vida, integridad y libertad sexual. La prisión perpetua revisable no se concibe como una consecuencia automática ni como una pena de aplicación general, sino como la máxima sanción posible para supuestos excepcionalmente graves.

Al mismo tiempo, el proyecto mantiene expresamente prohibida la prisión perpetua irreductible. La ejecución de la pena deberá orientarse desde su imposición a la resocialización de la persona condenada y garantizar una posibilidad real y jurídicamente exigible de reducción de la sanción y recuperación de la libertad.

La pena estará sometida a control judicial y deberá ser revisada de oficio una vez cumplidos veinte (20) años de privación efectiva de la libertad. Si la revisión no permite su reducción o sustitución, deberán efectuarse nuevas evaluaciones periódicas en los términos que determine la ley.

De esta manera, la iniciativa busca armonizar la protección reforzada y prevalente de los niños, niñas y adolescentes con la dignidad humana y la finalidad resocializadora de la pena, mediante una sanción de duración potencialmente perpetua, pero necesariamente revisable, reducible y sujeta a una expectativa real de libertad.

2. Antecedentes y fundamentos de la protección reforzada de la infancia y la adolescencia en Colombia

2.1. Antecedentes de la prisión perpetua revisable

El debate sobre la incorporación de una pena de prisión perpetua revisable para los responsables de delitos de especial gravedad cometidos contra niños, niñas y adolescentes cuenta con antecedentes legislativos y constitucionales recientes en Colombia. El principal de ellos fue el Proyecto de Acto Legislativo número 001 de 2019 Cámara, mediante el cual se propuso modificar el artículo 34 de la Constitución Política para permitir, de manera excepcional, esta clase de sanción.

Como resultado de dicho trámite fue promulgado el Acto Legislativo número 01 de 2020, que introdujo una excepción a la prohibición constitucional de la prisión perpetua. La reforma permitió su imposición frente a determinados casos de homicidio doloso y conductas sexuales cometidas contra menores de edad, estableció el control automático de las sentencias condenatorias y dispuso que la pena debía ser revisada en un plazo no inferior a veinticinco años, con el propósito de evaluar la resocialización del condenado.

Posteriormente, el Congreso expidió la Ley 2098 de 2021 -Ley Gilma Jiménez-, mediante la cual desarrolló la reforma y modificó disposiciones del Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y el Código Penitenciario y Carcelario. Entre otros aspectos, reguló la imposición de la prisión perpetua revisable, su revisión después de veinticinco años, los planes individuales de resocialización y las competencias de las autoridades judiciales y penitenciarias.

Sin embargo, mediante la Sentencia C-294 de 2021, la Corte Constitucional declaró inexequible el Acto Legislativo número 01 de 2020 al considerar que el modelo aprobado sustituía un eje definitorio de la Carta Política relacionado con el Estado social y democrático de derecho, la dignidad humana y la finalidad resocializadora de la pena. Posteriormente, las Sentencias C-155, C-163 y C-383 de 2022 resolvieron distintas consecuencias derivadas de la desaparición de ese fundamento constitucional.

Estos antecedentes constituyen un referente indispensable para la presente iniciativa. El nuevo

diseño parte de las discusiones jurídicas que produjo aquella experiencia y busca configurar una pena excepcional que preserve la protección reforzada de los menores y simultáneamente, incorpore garantías efectivas de resocialización, revisión, reducibilidad y eventual recuperación de la libertad.

2.2. Problema público y especial gravedad de las conductas

La protección de la vida, integridad y libertad sexual de los niños, niñas y adolescentes continúa enfrentando desafíos significativos en Colombia. Su particular condición de vulnerabilidad incrementa las obligaciones estatales de prevención, protección, investigación y sanción frente a aquellas formas de violencia que producen las afectaciones más graves a sus derechos fundamentales.

Las cifras oficiales disponibles permiten dimensionar parte de esta problemática. De acuerdo con la Policía Nacional, durante 2025 se registraron más de 13.700 homicidios en Colombia, de los cuales cerca de 540 tuvieron como víctimas a menores de edad. En 2024 se habían registrado 527 homicidios de niños, niñas y adolescentes, lo que evidencia la persistencia de una afectación particularmente grave del derecho a la vida de esta población.

La violencia sexual representa igualmente una manifestación especialmente severa de vulneración de sus derechos. Durante 2025 se reportaron más de 32.000 delitos sexuales en el país, cerca de 10.000 de ellos cometidos contra menores de edad. A su vez, el Instituto Nacional de Medicina Legal registró más de 20.800 exámenes médico-legales por presunto delito sexual, de los cuales aproximadamente 16.500 correspondieron a niños, niñas y adolescentes.

Estas cifras no significan que toda conducta incluida dentro de dichas categorías deba recibir automáticamente la máxima sanción penal. El Proyecto de Acto Legislativo establece un ámbito expresamente delimitado: homicidio doloso, acceso carnal violento, acceso carnal en persona puesta en incapacidad de resistir y acceso carnal con persona incapaz de resistir, siempre que la víctima sea un niño, niña o adolescente y que, adicionalmente, concurra alguno de los eventos de especial gravedad que determine la ley.

La delimitación responde a la naturaleza extraordinaria de la pena propuesta. La privación dolosa de la vida constituye una afectación definitiva e irreversible del derecho fundamental protegido, mientras que las formas de acceso carnal comprendidas en la iniciativa comprometen de manera intensa la integridad, dignidad y libertad de sujetos de especial protección constitucional.

Frente a tales supuestos, el Estado debe contar con instrumentos que permitan expresar un reproche penal acorde con la gravedad de la conducta, sin desconocer los límites constitucionales que gobiernan el ejercicio del poder punitivo. La determinación específica de los eventos de especial gravedad y el análisis de proporcionalidad de la medida serán desarrollados posteriormente.

2.3. Protección constitucional reforzada de la infancia y adolescencia

La Constitución Política de 1991 estableció un régimen de protección reforzada para los niños, niñas y adolescentes. Su artículo 44 reconoce como fundamentales, entre otros, los derechos a la vida, la integridad física, la salud, la familia, el cuidado y la educación; ordena protegerlos contra toda forma de abandono, violencia, abuso y explotación; e impone a la familia, a la sociedad y al Estado el deber de asistirlos y protegerlos.

La misma disposición establece expresamente que los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás. Esta cláusula no constituye una declaración meramente programática, sino un mandato dirigido a las autoridades públicas para adoptar medidas diferenciadas cuando resulte necesario garantizar efectivamente sus derechos.

A ello se suma el interés superior del menor, entendido como criterio obligatorio de orientación de las decisiones públicas, así como el principio *pro infans*, desarrollado por la jurisprudencia constitucional como parámetro dirigido a procurar la alternativa que otorgue mayor protección a los derechos de niños, niñas y adolescentes cuando concurran con otros intereses constitucionalmente relevantes.

Estos mandatos adquieren particular relevancia frente a conductas que afectan directamente bienes jurídicos fundamentales como la vida, la integridad y la libertad sexual. La especial protección constitucional de esta población impone al Estado obligaciones que abarcan la prevención de la violencia, la atención de las víctimas, la investigación y judicialización de los responsables y la adopción de respuestas sancionatorias compatibles con el orden constitucional.

En ese marco se inscribe el presente proyecto. La iniciativa parte de la prevalencia de los derechos de niños, niñas y adolescentes, pero no la concibe de manera aislada de las demás garantías constitucionales. La configuración de la prisión perpetua revisable deberá armonizar dicha protección reforzada con los límites que la Constitución impone al ejercicio del poder punitivo del Estado.

2.4. Bloque de constitucionalidad y protección internacional de la niñez

La protección establecida por la Constitución se complementa con las obligaciones internacionales asumidas por Colombia en materia de derechos de la infancia. El propio artículo 44 dispone que los niños gozarán también de los derechos reconocidos en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por el país.

Dentro de este marco ocupa un lugar central la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada mediante la Ley 12 de 1991. Entre sus postulados fundamentales se encuentra el interés superior del niño, que debe constituir una consideración primordial en las medidas que los involucren,

incluidas aquellas adoptadas por tribunales, autoridades administrativas y órganos legislativos.

La Convención reconoce igualmente el deber de los Estados de proteger a los niños frente a toda forma de violencia, perjuicio o abuso físico o mental, así como frente a la explotación y el abuso sexual. Estas obligaciones complementan el mandato establecido por el artículo 44 de la Constitución y refuerzan el deber estatal de adoptar medidas adecuadas para prevenir, investigar y sancionar las vulneraciones más graves de sus derechos.

Este marco debe interpretarse, además, en armonía con los artículos 93 y 94 de la Constitución Política, que reconocen la relevancia de los tratados internacionales sobre derechos humanos y la apertura del catálogo constitucional de derechos. El bloque de constitucionalidad proporciona así un fundamento adicional para la adopción de medidas dirigidas a garantizar efectivamente la vida, integridad, dignidad y libertad sexual de niños, niñas y adolescentes.

La protección reforzada derivada del orden constitucional e internacional no elimina, sin embargo, los mencionados límites del poder punitivo. Por ello, una respuesta penal excepcional frente a las conductas de mayor gravedad debe preservar igualmente las garantías derivadas de la dignidad humana y mantener una orientación compatible con la resocialización y la posibilidad jurídicamente cierta de recuperar la libertad.

Sobre esta doble exigencia -protección reforzada de la infancia y respeto por los límites constitucionales de la pena- debe examinarse el principal antecedente jurisprudencial aplicable a la iniciativa: la Sentencia C-294 de 2021.

3. La Sentencia C-294 de 2021 y algunos límites constitucionales

3.1. La sustitución de la Constitución

La Sentencia C-294 de 2021 constituye el principal antecedente jurisprudencial para el presente proyecto de acto legislativo. Mediante esta decisión, la Corte Constitucional examinó el Acto Legislativo número 01 de 2020 y concluyó que el Congreso había excedido los límites de su competencia como constituyente derivado al introducir la prisión perpetua en el artículo 34 de la Constitución.

Para llegar a esa conclusión, la Corte aplicó el juicio de sustitución de la Constitución, mecanismo mediante el cual se determina si una reforma modifica legítimamente la Carta Política o por el contrario, reemplaza alguno de sus elementos definitorios. Este análisis exige identificar el eje constitucional comprometido, establecer el alcance de la reforma y determinar si la transformación producida implica su sustitución.

En la C-294 de 2021, la Corte identificó como eje definitorio el Estado social y democrático de derecho fundado en la dignidad humana y como manifestación de este, la resocialización como finalidad primordial de la pena privativa de la libertad durante su ejecución.

A partir de esa premisa, la mayoría concluyó que el régimen establecido en 2020 afectaba de manera sustancial dicho eje constitucional. El reproche no se limitó a la severidad de la sanción, sino que comprendió la forma en que habían sido estructuradas su duración, revisión y posibilidad efectiva de reducción.

En consecuencia, cualquier nueva reforma sobre prisión perpetua debe partir de este precedente y preservar expresamente los elementos constitucionales cuya afectación determinó la inexequibilidad del modelo anterior.

3.2. Dignidad humana y finalidad resocializadora de la pena

Uno de los fundamentos centrales de la Sentencia C-294 de 2021 fue la relación entre dignidad humana y resocialización. La Corte Constitucional reiteró que la persona condenada no pierde su condición de sujeto de derechos ni su capacidad de transformación por el hecho de encontrarse privada de la libertad.

Desde esta perspectiva, la resocialización no constituye una finalidad secundaria o eventual del sistema penitenciario. Durante la ejecución de la pena privativa de la libertad representa una manifestación de la dignidad humana y exige que el tratamiento penitenciario mantenga una orientación hacia la eventual reintegración social de la persona condenada.

Ese proceso puede materializarse mediante mecanismos de educación, trabajo, formación, atención psicosocial, conservación de vínculos familiares y demás instrumentos que permitan promover y evaluar su evolución individual.

Este criterio resulta determinante para la iniciativa. La prisión perpetua revisable propuesta no concibe la resocialización como una evaluación que comienza únicamente cuando se aproxima la revisión judicial. El artículo 34 proyectado dispone que la ejecución de la pena estará orientada a ella desde el momento mismo de su imposición.

La severidad de la sanción no elimina, por tanto, la dimensión prospectiva de la pena. Incluso frente a las conductas de especial gravedad comprendidas por la reforma, el Estado deberá mantener condiciones que hagan materialmente posible un proceso de resocialización.

3.3. Revisabilidad, reducibilidad y expectativa real de libertad

La C-294 de 2021 también destacó una diferencia fundamental entre la existencia formal de un mecanismo de revisión y la posibilidad efectiva de que esa revisión produzca consecuencias sobre la duración de la pena.

Al examinar estándares internacionales, la Corte Constitucional reconoció que las penas potencialmente perpetuas no se encuentran prohibidas de manera absoluta en todos los sistemas de protección de derechos humanos. Sin embargo,

su compatibilidad con la dignidad humana exige que sean jurídicamente reducibles y que exista una posibilidad real de recuperar la libertad.

Esta exigencia se relaciona con el denominado "derecho a la esperanza": la persona condenada debe conocer desde el inicio que existe un mecanismo mediante el cual podrá obtener una valoración posterior de su situación y si cumple las condiciones establecidas, aspirar a una modificación efectiva de la sanción.

La revisión debe ser, por ello, cierta, accesible y capaz de producir efectos jurídicos. Del mismo modo, cuando una primera valoración resulte desfavorable, la expectativa de libertad no puede quedar clausurada de manera definitiva.

El presente proyecto de acto legislativo recoge estas exigencias directamente en el texto constitucional. La primera revisión deberá realizarse de oficio después de veinte (20) años de privación efectiva de la libertad; estará orientada a evaluar el proceso de resocialización conforme a criterios objetivos establecidos por la ley; podrá conducir a la reducción o sustitución de la pena; y, cuando ello no ocurra, deberán efectuarse nuevas revisiones periódicas.

De esta manera, revisabilidad y reducibilidad operan como garantías complementarias: la primera asegura la evaluación judicial de la evolución de la persona condenada y la segunda permite que una valoración favorable pueda producir una modificación efectiva de su situación jurídica.

3.4. Salvamentos, aclaraciones y discusión constitucional

La decisión adoptada en la Sentencia C-294 de 2021 no estuvo exenta de discusión al interior de la Corte Constitucional. Los salvamentos y aclaraciones de voto pusieron de relieve diferencias relevantes respecto del alcance del juicio de sustitución y de la posibilidad de armonizar una prisión perpetua verdaderamente revisable con la dignidad humana y la resocialización.

Particular importancia reviste el salvamento de voto de la Magistrada Gloria Stella Ortiz, quien cuestionó que el análisis mayoritario no otorgara suficiente peso a la protección prevalente de los niños, niñas y adolescentes frente a las formas más graves de violencia. Desde esa perspectiva, la finalidad resocializadora de la pena debía ser considerada conjuntamente con los mandatos constitucionales derivados del artículo 44.

En dicho salvamento también se recordó la Sentencia C-578 de 2002, mediante la cual la Corte examinó el Estatuto de Roma y destacó que la reclusión perpetua allí prevista no era absoluta ni necesariamente definitiva, pues contemplaba un mecanismo posterior de revisión y eventual reducción.

Otros magistrados cuestionaron igualmente que cualquier afectación de la finalidad resocializadora pudiera equipararse automáticamente a la sustitución del Estado social de derecho y resaltaron la relevancia constitucional del mecanismo de revisión.

Estas posiciones no constituyen la razón vinculante de la Sentencia C-294 de 2021, pero evidencian que el debate constitucional no se agotó en una oposición absoluta entre prisión perpetua y dignidad humana. La discusión comprendió también la efectividad de la revisión, la reducibilidad de la sanción, los límites del poder de reforma y la necesidad de considerar conjuntamente los distintos mandatos constitucionales comprometidos.

3.5. Parámetros que debe satisfacer una nueva reforma

El análisis de la Sentencia C-294 de 2021 permite identificar varios parámetros que deben orientar cualquier nueva configuración constitucional de la prisión perpetua revisable.

- En primer lugar, la reforma debe preservar expresamente la dignidad humana y la finalidad resocializadora de la pena, asegurando que esta orientación opere desde el inicio de su ejecución y no únicamente cuando llegue el momento de revisar la condena.

- En segundo lugar, debe diferenciar una pena potencialmente perpetua pero jurídicamente reducible de una prisión perpetua irreductible. La existencia de una revisión formal no resulta suficiente si esta carece de capacidad para modificar efectivamente la situación jurídica de la persona condenada.

- En tercer lugar, la revisión debe contar con un horizonte temporal cierto, realizarse judicialmente con arreglo a criterios objetivos y repetirse periódicamente cuando la primera evaluación no conduzca a una reducción o sustitución de la pena.

- En cuarto lugar, la sanción debe conservar un carácter estrictamente excepcional. El proyecto responde a esta exigencia delimitando las conductas constitucionalmente habilitadas -homicidio doloso, acceso carnal violento, acceso carnal en persona puesta en incapacidad de resistir y acceso carnal con persona incapaz de resistir- a aquellos casos en que la víctima sea un niño, niña o adolescente y concurra, además, alguno de los eventos de especial gravedad que determine la ley.

Finalmente, el desarrollo legal deberá preservar estas garantías y asegurar que la individualización, ejecución, resocialización, revisión, reducción o sustitución de la pena se encuentren sometidas a criterios previamente definidos y al control judicial.

4. Una figura constitucionalmente diferente: prisión perpetua revisable, reducible y orientada a la resocialización

4.1. Diferencias entre el modelo de 2020 y la nueva propuesta

El presente proyecto de acto legislativo no reproduce la configuración establecida por el Acto Legislativo número 01 de 2020. Aunque ambos modelos contemplan una pena de duración potencialmente perpetua para determinadas conductas

de especial gravedad cometidas contra niños, niñas y adolescentes, la estructura constitucional propuesta introduce garantías adicionales destinadas a asegurar que la sanción sea materialmente revisable y jurídicamente reducible.

La diferencia principal no radica únicamente en el ámbito de conductas comprendidas ni en la modificación del término para efectuar la primera revisión. El nuevo diseño mantiene expresamente prohibida la prisión perpetua irreductible, incorpora la resocialización como orientación obligatoria desde el inicio de la ejecución, establece una posibilidad real y jurídicamente exigible de reducción de la pena y recuperación de la libertad, fija directamente un momento cierto para la primera revisión y ordena que esta se repita periódicamente.

Asimismo, la revisión deberá efectuarse de oficio por la autoridad judicial competente y conforme a criterios objetivos establecidos previamente por la ley. Con ello se busca que el carácter revisable de la pena no dependa únicamente de una declaración nominal, sino de un procedimiento capaz de producir consecuencias jurídicas concretas.

La nueva configuración también preserva el carácter excepcional de la medida mediante una doble delimitación: la Constitución determina las conductas que pueden habilitarla y la futura ley deberá establecer los eventos de especial gravedad en los cuales resulte procedente.

De esta manera, la propuesta configura una sanción potencialmente perpetua, pero sometida desde su origen a límites constitucionales que condicionan tanto su ejecución como su permanencia.

4.2. Prohibición de la prisión perpetua irreductible

Uno de los elementos estructurales de la iniciativa se encuentra en la propia formulación del artículo 34 de la Constitución. El proyecto no levanta de manera general la prohibición de la prisión perpetua, sino que mantiene expresamente proscrita su modalidad irreductible.

La prisión perpetua irreductible supone una privación de la libertad que excluye desde el inicio cualquier posibilidad jurídicamente efectiva de modificación. La prisión perpetua revisable propuesta responde a una lógica distinta: puede prolongarse indefinidamente mientras no concurran las condiciones que permitan su reducción o sustitución, pero nunca puede cerrar de manera definitiva la posibilidad de una modificación posterior.

Por ello, la duración potencialmente perpetua de la sanción no deriva de una decisión inmutable adoptada al momento de la condena. Su mantenimiento estará sujeto al proceso de resocialización de la persona condenada y a las evaluaciones judiciales previstas por el orden constitucional y legal.

4.3. Resocialización desde la imposición de la pena

La iniciativa incorpora la resocialización como una finalidad que debe orientar toda la ejecución de la prisión perpetua revisable y no únicamente el momento en que corresponda examinar su eventual reducción.

El artículo 34 proyectado dispone expresamente que la ejecución de la pena estará orientada desde su imposición a la resocialización del condenado. A su vez, el desarrollo legal deberá establecer las condiciones necesarias para hacer efectiva esa obligación durante el cumplimiento de la sanción.

Esta configuración exige que el tratamiento penitenciario permita desarrollar un proceso individual susceptible de seguimiento y valoración posterior. Para ello podrán resultar relevantes, de acuerdo con la regulación que adopte el legislador, mecanismos de educación, trabajo, formación, atención psicosocial y demás herramientas orientadas a favorecer la evolución de la persona.

La revisión judicial no debe entenderse, entonces, como un examen aislado que aparece después de dos décadas de privación de la libertad. Debe ser la culminación de un proceso previamente acompañado y evaluado, respecto del cual existan elementos suficientes para determinar si procede modificar la sanción.

4.4. Posibilidad real y jurídicamente exigible de recuperar la libertad

La revisabilidad de una pena potencialmente perpetua solo adquiere contenido material cuando la revisión puede producir efectos efectivos sobre la situación jurídica de la persona condenada.

Por esta razón, el proyecto establece expresamente que la ejecución de la pena deberá garantizar una posibilidad real y jurídicamente exigible de reducción y recuperación de la libertad. Esta garantía no supone que la liberación se produzca automáticamente por el solo transcurso del tiempo, sino que el ordenamiento debe mantener abierta una vía cierta para que una evolución favorable pueda tener consecuencias jurídicas.

El modelo incorpora tres elementos destinados a hacer efectiva esa garantía. En primer lugar, la revisión se realiza de oficio por una autoridad judicial competente. En segundo lugar, la evaluación debe fundarse en criterios objetivos establecidos por la ley y puede conducir a la reducción o sustitución de la pena. En tercer lugar, una decisión desfavorable no clausura definitivamente la expectativa de libertad, pues deberán efectuarse nuevas revisiones de manera periódica.

En consecuencia, la permanencia de la privación de la libertad no podrá entenderse como una condición irreversible. Mientras subsista la pena, deberá mantenerse igualmente la posibilidad de una nueva valoración judicial y de una eventual modificación cuando se acrediten las condiciones exigidas por el ordenamiento.

5. Delimitación, proporcionalidad y temporalidad

5.1. Razonabilidad y proporcionalidad de la reforma

La incorporación de una sanción de esta intensidad debe examinarse atendiendo simultáneamente a la gravedad de las conductas comprendidas y a los

límites constitucionales que gobiernan el ejercicio del poder punitivo.

La finalidad perseguida encuentra fundamento en el deber reforzado de protección de los niños, niñas y adolescentes. Como se expuso anteriormente, el artículo 44 de la Constitución reconoce la prevalencia de sus derechos y ordena protegerlos frente a toda forma de violencia y abuso. Este mandato permite al constituyente establecer respuestas diferenciadas frente a aquellas conductas que lesionan de manera especialmente grave su vida, integridad y libertad sexual.

La proporcionalidad de la medida no deriva exclusivamente de la severidad de la sanción. También depende de las restricciones que condicionan su procedencia y ejecución: la pena se reserva a conductas expresamente determinadas, exige la concurrencia de eventos adicionales de especial gravedad, está sometida a individualización judicial y conserva durante su cumplimiento las garantías de resocialización, revisión y reducibilidad desarrolladas en los apartados anteriores.

La excepcionalidad de la medida tampoco releva al Estado del respeto de las demás garantías constitucionales aplicables al ejercicio del *ius puniendi*. La prohibición de penas crueles, inhumanas o degradantes, las garantías de la libertad personal y el debido proceso reconocidas en los artículos 12, 28 y 29 de la Constitución continúan rigiendo la imposición y ejecución de la sanción.

Por ello, la reforma no establece una pena automática ni desconoce la valoración individual de la responsabilidad. La ley deberá precisar los eventos en que podrá proceder y las condiciones para su individualización, mientras corresponderá al juez determinar su imposición en cada caso conforme a los parámetros legales y constitucionales aplicables.

La iniciativa tampoco parte de afirmar que el incremento de las penas, por sí mismo, elimine o reduzca necesariamente la ocurrencia de homicidios o delitos sexuales contra niños, niñas y adolescentes. Su fundamento se encuentra en la posibilidad de que el orden constitucional disponga una respuesta penal extraordinaria frente a las manifestaciones más graves de violencia contra esa población.

5.2. Temporalidad de la primera revisión y justificación del término

Uno de los elementos centrales del modelo es la determinación de un momento cierto para la primera revisión judicial. El artículo 34 proyectado dispone que, cumplidos veinte (20) años de privación efectiva de la libertad, la pena deberá ser revisada de oficio por la autoridad judicial competente para evaluar el proceso de resocialización y determinar si procede su reducción o sustitución.

La fijación de este término busca conciliar la excepcional severidad de las conductas comprendidas con la necesidad de preservar una expectativa materialmente alcanzable de modificación de la pena.

Un referente relevante se encuentra en el derecho penal internacional. El Estatuto de Roma permite a la Corte Penal Internacional (CPI) imponer reclusión a perpetuidad cuando la extrema gravedad del crimen y las circunstancias personales del condenado lo justifiquen. Su artículo 110 establece, a su vez, que tratándose de esa pena deberá realizarse una revisión después de veinticinco años de reclusión para determinar si procede su reducción.

La Corte Constitucional examinó este régimen en la Sentencia C-578 de 2002 y destacó que la posibilidad de revisión impedía concebir aquella reclusión como una sanción necesariamente definitiva. El mismo referente fue posteriormente considerado dentro de la discusión de la Sentencia C-294 de 2021.

Los veinticinco años previstos por el Estatuto de Roma no constituyen, sin embargo, un término mínimo obligatorio para los ordenamientos nacionales. Al examinar los estándares internacionales relevantes, la C-294 de 2021 destacó la importancia de que una pena potencialmente perpetua contemple una revisión dentro de un horizonte temporal determinado y que existan nuevas oportunidades de valoración cuando la primera resulte desfavorable.

El proyecto establece directamente la primera revisión a los veinte años de privación efectiva de la libertad. De esta forma, la persona condenada conoce desde el comienzo el momento en que su situación deberá ser evaluada y se evita que la oportunidad de revisión dependa de un término abierto o indeterminado.

La elección de los veinte años busca también preservar la naturaleza excepcional de la sanción. Un periodo sustancialmente menor podría desdibujar el carácter de máxima respuesta punitiva que el proyecto atribuye a la prisión perpetua revisable y reducir el tiempo disponible para desarrollar y valorar un proceso individual de resocialización.

Los veinte años representan, en consecuencia, un periodo prolongado de cumplimiento efectivo de la pena y simultáneamente, sitúan la primera revisión antes del horizonte de veinticinco años utilizado como referente en el derecho penal internacional.

Debe precisarse que el cumplimiento de este término no implica libertad automática ni transforma la prisión perpetua revisable en una pena de veinte años. Su vencimiento activa exclusivamente la obligación de efectuar una valoración judicial individualizada. La reducción o sustitución dependerá de las condiciones que establezca la ley y de la evaluación del proceso de resocialización.

Si esas condiciones no se encuentran satisfechas, la privación de la libertad continuará. La decisión desfavorable tampoco tendrá carácter definitivo, pues el propio artículo 34 exige que posteriormente se realicen nuevas revisiones de oficio y de manera periódica.

6. Derecho comparado y referentes internacionales

6.1. Modelos de prisión perpetua revisable en el derecho comparado

El derecho comparado evidencia que las penas de duración potencialmente perpetua no responden a un único modelo. Diversos ordenamientos las admiten acompañadas de mecanismos posteriores de revisión, suspensión o libertad condicional, sujetos al cumplimiento de requisitos y a una valoración individualizada de la persona condenada.

• En España, la prisión permanente revisable contempla, con carácter general, la posibilidad de

revisar la ejecución de la pena una vez cumplido un periodo mínimo de veinticinco años, junto con otros requisitos relacionados con la situación penitenciaria y el pronóstico de reinserción social.

• Italia mantiene la pena de *ergastolo* y contempla, dentro de su régimen general, la posibilidad de acceder a libertad condicional después de un periodo prolongado de cumplimiento, sujeto a las condiciones previstas por la legislación y a la valoración de la evolución del condenado.

• En Argentina, la legislación penal admite igualmente la prisión perpetua y establece, como regla general, la posibilidad de solicitar libertad condicional una vez cumplidos treinta y cinco años, mediante decisión judicial y bajo las condiciones establecidas legalmente.

Estas experiencias presentan diferencias relevantes, pero comparten una característica: la duración potencialmente perpetua de la sanción no excluye necesariamente la existencia de mecanismos posteriores capaces de modificar la situación jurídica de la persona condenada.

6.2. Umbrales temporales y mecanismos de revisión

El derecho comparado tampoco establece un término único para la primera revisión. Los distintos sistemas adoptan horizontes temporales diferentes y los combinan con requisitos sustantivos, procedimientos judiciales y evaluaciones individualizadas.

En el ámbito internacional, el Estatuto de Roma constituye un referente especialmente relevante. Su artículo 110 dispone que, cuando la Corte Penal Internacional haya impuesto reclusión a perpetuidad, deberá examinar la pena una vez cumplidos veinticinco años para determinar si procede su reducción.

De manera complementaria, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sostuvo en *Vinter y otros vs. Reino Unido* que una pena perpetua compatible con el artículo 3° del Convenio Europeo debe ofrecer tanto una posibilidad de liberación como un mecanismo efectivo de revisión. El análisis desarrollado en esa decisión destacó igualmente la relevancia de que la revisión pueda producirse dentro de un horizonte temporal determinado y que existan oportunidades posteriores de valoración.

Estos referentes muestran que la temporalidad no puede analizarse de manera aislada. Una pena puede denominarse revisable y, sin embargo, carecer de reducibilidad material si la revisión es incierta, inaccesible o incapaz de producir consecuencias jurídicas.

6.3. Lecciones para el diseño colombiano

Las experiencias comparadas permiten extraer tres conclusiones relevantes para la presente iniciativa.

En primer lugar, prisión perpetua y prisión perpetua irreductible no son conceptos necesariamente equivalentes. Es jurídicamente posible configurar sanciones de duración potencialmente perpetua acompañadas de mecanismos posteriores de revisión y eventual modificación.

En segundo lugar, la revisión no implica libertad automática. Los sistemas examinados condicionan cualquier modificación de la pena al cumplimiento de requisitos y a una valoración individualizada por la autoridad competente.

Finalmente, no existe un umbral temporal universal. Los diferentes plazos responden al diseño particular de cada ordenamiento y deben valorarse conjuntamente con la eficacia del mecanismo de revisión. En ese contexto, los veinte años establecidos por el presente proyecto constituyen una decisión propia del constituyente colombiano, orientada a preservar simultáneamente la excepcional severidad de la sanción y una posibilidad jurídicamente efectiva de revisión.

7. Desarrollo legislativo posterior y aplicación de la reforma

7.1. Desarrollo legal de la prisión perpetua revisable

Corresponderá al legislador determinar los eventos de especial gravedad en los cuales podrá proceder excepcionalmente la pena y establecer las reglas necesarias para su individualización, ejecución, resocialización, revisión, reducción o sustitución, así como las competencias y garantías aplicables.

La regulación deberá respetar los elementos definidos directamente por la Constitución y proporcionar criterios suficientemente claros para evitar que la prisión perpetua revisable opere de manera automática. En particular, deberá desarrollar los parámetros que orienten la decisión judicial de imposición, el procedimiento de revisión y las consecuencias jurídicas que puedan derivarse de una valoración favorable.

La implementación del nuevo régimen requerirá igualmente armonizar las disposiciones pertinentes del Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y el Código Penitenciario y Carcelario con la arquitectura constitucional adoptada.

De esta manera, la ley no constituirá una simple reglamentación operativa, sino la etapa normativa encargada de hacer efectivas las garantías y condiciones establecidas por el constituyente.

7.2. Aplicación prospectiva de la reforma

La aprobación y promulgación del acto legislativo no habilitará por sí sola la imposición inmediata de la prisión perpetua revisable. El propio texto constitucional dispone que esta sanción únicamente podrá aplicarse respecto de hechos cometidos con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley que la reglamente.

Esta previsión garantiza que, antes de imponer la máxima sanción prevista por el ordenamiento, existan reglas previamente definidas sobre sus supuestos de procedencia, individualización, ejecución y revisión.

La reforma establece así una secuencia normativa clara: primero se crea la habilitación constitucional; posteriormente se desarrolla legalmente la figura; y únicamente a partir de la entrada en vigencia de esa regulación podrá aplicarse la prisión perpetua revisable a hechos futuros.

Con ello se preservan los principios de legalidad y seguridad jurídica y se excluye cualquier aplicación retroactiva de una sanción penal más gravosa.

8. Consideraciones relativas al trámite legislativo

8.1. Competencia del Congreso y procedimiento del Acto Legislativo

El Congreso de la República es competente para reformar la Constitución Política mediante actos legislativos, de conformidad con los artículos 374 y siguientes de la Carta y las disposiciones pertinentes de la Ley 5ª de 1992.

En consecuencia, la presente iniciativa deberá surtir ocho debates distribuidos en dos períodos ordinarios y consecutivos. Durante la primera vuelta deberá aprobarse conforme a las mayorías constitucionalmente exigidas y una vez publicado el texto aprobado, la segunda vuelta requerirá mayoría absoluta de los miembros de cada corporación (Senado y Cámara).

Durante el trámite deberán observarse igualmente los principios de consecutividad e identidad flexible. El articulado podrá ser objeto de modificaciones, siempre que estas guarden relación con las materias debatidas y preserven la esencia de la iniciativa.

Tratándose de una reforma al artículo 34 de la Constitución, el ejercicio del poder de reforma se encuentra además sujeto a los límites propios del constituyente derivado. En particular, el trámite deberá preservar los elementos estructurales desarrollados a lo largo de esta exposición: prohibición de la prisión perpetua irreductible, resocialización desde la imposición de la pena, revisión judicial efectiva, reducibilidad y posibilidad real de recuperación de la libertad.

8.2. Consideraciones fiscales e institucionales

El presente proyecto de acto legislativo no crea directamente entidades, cargos, fondos o apropiaciones presupuestales ni ordena la ejecución inmediata de un gasto determinado. Su finalidad consiste en introducir una habilitación constitucional y establecer las garantías esenciales que deberán regir la prisión perpetua revisable.

Los efectos administrativos, penitenciarios y fiscales dependerán principalmente del desarrollo legislativo posterior. Será la ley reglamentaria la encargada de precisar las condiciones de individualización, ejecución, resocialización, revisión, reducción o sustitución de la pena, así como las competencias institucionales necesarias para su aplicación.

En consecuencia, la identificación concreta de requerimientos presupuestales corresponderá principalmente a esa segunda etapa normativa, cuando exista una definición suficiente de los instrumentos y capacidades requeridas.

8.3. Conflicto de intereses

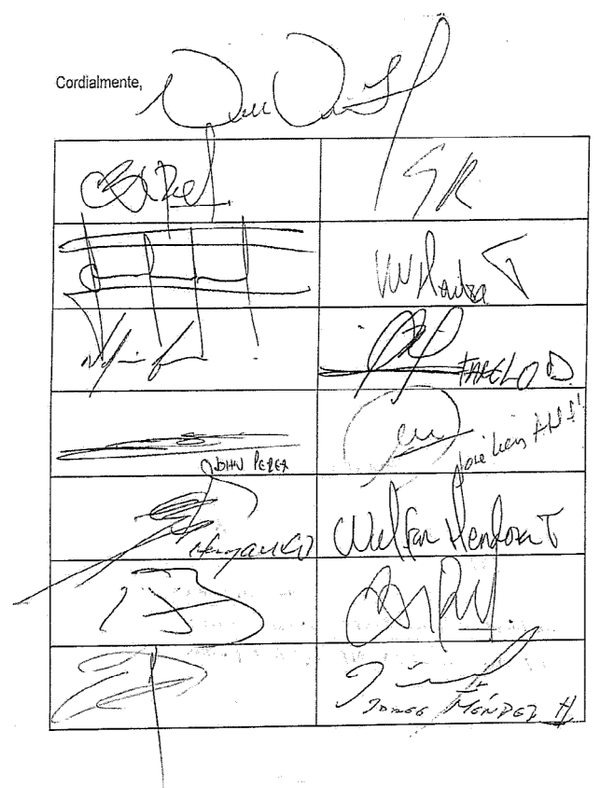
El trámite del presente proyecto de acto legislativo se encuentra sometido al régimen constitucional y legal de conflicto de intereses aplicable a los miembros del Congreso de la República.

De conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, deberá declararse impedimento cuando la discusión o votación de la iniciativa pueda generar un beneficio particular, actual y directo para el congresista.

La reforma propuesta contiene una regulación general, abstracta e impersonal sobre el régimen constitucional de las penas, por lo que su sola discusión o aprobación no permite advertir la existencia de un conflicto de interés de carácter general.

Lo anterior no excluye que puedan presentarse circunstancias particulares respecto de algún congresista. Corresponderá a cada miembro del Congreso evaluar su situación concreta y declarar oportunamente los impedimentos a que haya lugar conforme a la Constitución y la ley.

Cordialmente,





INFORMES A OBJECIONES PRESIDENCIALES

INFORME A OBJECIONES PRESIDENCIALES REALIZADAS AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 244 DE 2024 SENADO, 429 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se crea la política pública de Estado de "Familias Guardabosques" y se establece el marco normativo para su implementación en todo el territorio nacional.

Honorable Senador
HONORIO HENRÍQUEZ PINEDO
Presidente
SENADO DE LA REPÚBLICA
Honorable Representante
NICOLÁS BARGUIL CUBILLOS
Presidente
CÁMARA DE REPRESENTANTES

Referencia: Informe a Objeciones Presidenciales realizadas al Proyecto de Ley número 244 de 2024 Senado, 429 de 2025 Cámara, *por medio de la cual se crea la política pública de Estado de "Familias Guardabosques" y se establece el marco normativo para su implementación en todo el territorio nacional.*

Dando cumplimiento a la designación efectuada por la Mesa Directiva del Senado de la República y la Cámara de Representantes y el Senado de la República, como integrantes de la Comisión Accidental para evaluar las objeciones del Presidente de la República, Gustavo Petro Urrego, al Proyecto de Ley número 244 de 2024 Senado, 429 de 2025 Cámara, *por medio de la cual se crea la política pública de Estado de "Familias Guardabosques" y se establece el marco normativo para su implementación en todo el territorio nacional,* nos permitimos presentar a continuación el mencionado Informe:

Cordialmente,



ENRIQUE CABRALES B.
Senador de la República



ANDRES FELIPE GUERRA HOYOS
Representante a la Cámara

INFORME A OBJECIONES PRESIDENCIALES REALIZADAS AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 244 DE 2024 SENADO, 429 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se crea la política pública de Estado de "Familias Guardabosques" y se establece el marco normativo para su implementación en todo el territorio nacional.

I. Antecedentes del proyecto:

El Proyecto de Ley número 244 de 2024 Senado, 429 de 2025 Cámara, *por medio de la cual se crea la política pública de Estado de "Familias Guardabosques" y se establece el marco normativo para su implementación en todo el territorio nacional*, fue presentado a consideración del Congreso de la República por los Senadores *Enrique Cabrales Baquero, Honorio Miguel Henríquez Pinedo y María Fernanda Cabal Molina.* La iniciativa fue radicada el 25 de septiembre de 2024 y publicada en la ***Gaceta del Congreso*** número 1561 de 2024.

Iniciado su trámite en el Senado de la República, el 1 de octubre de 2024 fue designado como ponente para primer debate el Senador *Andrés Felipe Guerra Hoyos.* La correspondiente ponencia para primer debate fue publicada en la ***Gaceta del Congreso*** número 2205 de 2024. El proyecto fue anunciado en la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado el 12 de marzo de 2025, según consta en el Acta número 097 de esa fecha, y posteriormente continuó su trámite ante dicha célula legislativa.

Para el segundo debate, el 8 de mayo de 2025 fue nuevamente designado como ponente el Senador *Andrés Felipe Guerra Hoyos.* La ponencia para segundo debate fue publicada en la ***Gaceta del Congreso*** número 815 de 2025. La iniciativa fue anunciada ante la Plenaria del Senado los días 24 y 29 de septiembre de 2025, según consta en las Actas números 16 y 17, respectivamente, y fue aprobada en segundo debate por la Plenaria del Senado de la República el 30 de septiembre de 2025. El texto definitivo aprobado por esa corporación fue publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 1974 de 2025.

Culminado el trámite en el Senado, la iniciativa pasó a la Cámara de Representantes, donde fue identificada como Proyecto de Ley número 429 de 2025 Cámara. Para continuar su trámite legislativo fue designado como ponente, el 30 de octubre de 2025, el Representante *Óscar Leonardo Villamizar Meneses.* La ponencia para primer debate en la Cámara fue publicada en la ***Gaceta del Congreso*** número 2215 de 2025.

Posteriormente, la ponencia para segundo debate ante la Plenaria de la Cámara de Representantes fue publicada en la ***Gaceta del Congreso*** número 182 de 2026. El proyecto fue aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes el 2 de junio de 2026, según consta en el Acta número 319 de la misma fecha. El texto definitivo aprobado en la Plenaria fue publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 691 de 2026.

Como consecuencia de las diferencias existentes entre los textos aprobados por el Senado de la República y la Cámara de Representantes, se surtió el correspondiente trámite de conciliación, cuyo informe fue publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 695 de 2026. De esta manera, una vez acogido el texto conciliado y agotado el

procedimiento legislativo ante ambas corporaciones, el proyecto quedó dispuesto para su remisión al Gobierno Nacional, de conformidad con el artículo 165 de la Constitución Política.

Culminado el trámite congresional, el proyecto fue remitido al Presidente de la República para efectos de la correspondiente sanción. Según consta en el escrito de objeciones gubernamentales, el texto fue recibido por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República el 22 de julio de 2026 mediante Comunicación número SLE-CS-0510-2026 y certificación de recibido EXT26-00109178. Al encontrarse integrado por veintinueve (29) artículos, el Gobierno nacional señaló que disponía del término constitucional de diez (10) días para formular objeciones de conformidad con el artículo 166 de la Constitución Política.

Finalmente, mediante comunicación del 29 de julio de 2026, el Presidente de la República formuló objeciones gubernamentales por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia respecto del proyecto y dispuso su devolución a la Cámara en que tuvo origen, sin impartir la correspondiente sanción presidencial, para que se surta el trámite establecido en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992.

Los abajo firmantes, fuimos designados por las mesas directivas de las corporaciones legislativas, para integrar la respectiva comisión accidental, y en lo sucesivo, proceder a presentar el respectivo informe a las objeciones presidenciales realizadas por el Gobierno nacional.

II. Fundamentos de las Objeciones Presidenciales:

El Gobierno nacional objetó el Proyecto de Ley número 244 de 2024 Senado, 429 de 2025 Cámara, tanto por inconstitucionalidad como por inconveniencia, al considerar, en términos generales, que la creación de la política pública de Estado de "Familias Guardabosques" se superpone con los instrumentos actualmente existentes para la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito -principalmente el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) y el Programa RenHacemos- y podría afectar su financiación, funcionamiento y los compromisos previamente adquiridos por el Estado con las comunidades beneficiarias.

En cuanto a las objeciones por inconstitucionalidad, el Gobierno plantea, en esencia, cuatro argumentos. Primero, sostiene que el proyecto desconoce el artículo transitorio 27 de la Constitución Política, incorporado mediante el Acto Legislativo número 02 de 2017, debido a que regula materias directamente relacionadas con el punto 4.1 del Acuerdo Final -sustitución voluntaria de cultivos ilícitos, incentivos económicos, acompañamiento productivo, participación comunitaria y alternativas económicas lícitas- mediante una política paralela al PNIS, sin garantizar, a su juicio, la necesaria coherencia e integralidad con los compromisos derivados del Acuerdo Final.

Segundo, considera vulnerados los principios de progresividad y no regresividad. El reparo se concentra particularmente en los artículos 24 y 25, pues el primero permite financiar Familias Guardabosques con recursos asignados a los programas vigentes de cultivos ilícitos. Para el Ejecutivo, destinar a la nueva política recursos previamente comprometidos con el PNIS podría implicar una disminución o desviación de recursos antes de haberse satisfecho las obligaciones existentes y, por esa vía, constituir una medida *prima facie* regresiva. Como fundamento invoca, entre otras, las Sentencias C-630 de 2017, C-046 de 2018 y C-313 de 2014.

Tercero, el Gobierno sostiene que el proyecto desborda el margen de configuración legislativa del Congreso frente a la implementación del Acuerdo Final. A partir de las Sentencias C-730 y C-630 de 2017, argumenta que, aunque el Congreso conserva su autonomía legislativa y la cláusula general de competencia, las normas relacionadas con la implementación deben guardar coherencia con el Acuerdo y cumplirlo de buena fe. Bajo esa premisa, considera constitucionalmente inadmisible que una nueva política pueda desplazar recursos indispensables para el PNIS, desarticular sus mecanismos o sustituir materialmente una medida adoptada para desarrollar el Acuerdo Final.

Cuarto, formula una objeción relacionada con el impacto fiscal y la protección de los recursos públicos. Sostiene que el artículo 24 establece un mandato imperativo de financiación que incide sobre las rentas nacionales y que durante el trámite no se habría realizado una estimación suficiente de los costos fiscales, las fuentes de financiación y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para ello invoca el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 y las Sentencias C-307 de 2004, C-502 de 2007 y C-160 de 2024. El propio escrito destaca que la exposición de motivos reconocía que "no se tiene un estimado del precio de la política", circunstancia que el Gobierno utiliza para reforzar este reparo.

Respecto de las objeciones por inconveniencia, el Gobierno desarrolla varios reparos de orden institucional, presupuestal y operativo. En primer término, insiste en la naturaleza del PNIS como instrumento de implementación del punto 4.1 del Acuerdo Final, por lo que estima inconveniente establecer una política que pueda competir por los mismos recursos sin demostrar previamente que existen disponibilidades suficientes para atender simultáneamente las obligaciones adquiridas con el PNIS y las derivadas de Familias Guardabosques.

Asimismo, cuestiona la ausencia de constatación y articulación con la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI). En criterio del Ejecutivo, por incidir materialmente sobre el Punto 4.1 del Acuerdo, la iniciativa requería una articulación que permitiera verificar que su contenido preservara los compromisos, principios y espíritu de lo acordado.

El reparo central de inconveniencia recae, nuevamente, sobre la financiación. El Gobierno entiende que permitir que Familias Guardabosques se financie con los recursos destinados a programas vigentes de cultivos ilícitos podría desfinanciar el PNIS y RenHacemos, comprometer el cumplimiento de acuerdos ya suscritos con familias y comunidades y afectar la confianza legítima de quienes voluntariamente sustituyeron cultivos. Añade que el problema se intensifica porque la vigencia prevista para la nueva política se extiende hasta el 31 de diciembre de 2035.

También advierte un posible sobredimensionamiento de la capacidad institucional de la Agencia de Renovación del Territorio (ART). Mientras la actuación actual de la Agencia se encuentra territorialmente focalizada -entre otros ámbitos, en 170 municipios PDET y 56 municipios PNIS-, el proyecto atribuiría responsabilidades asociadas a Familias Guardabosques en todo el territorio nacional, sin determinar previamente el universo de beneficiarios, criterios suficientes de focalización, costos, recursos adicionales, fortalecimiento de equipos o período de adecuación institucional. El Gobierno aclara expresamente que su objeción no se dirige contra la existencia de Familias Guardabosques, sino contra atribuir a la ART responsabilidades nacionales sin acreditar capacidad suficiente para asumirlas.

A ello agrega una posible duplicidad programática y doble institucionalidad, pues considera que los artículos 6° a 21 reproducen varios componentes ya presentes en el PNIS y RenHacemos: voluntariedad, verificación de territorios libres de cultivos ilícitos, incentivos condicionados, asistencia transitoria, proyectos productivos, acompañamiento integral y mecanismos de seguimiento. Según el Gobierno, mantener simultáneamente dos rutas para poblaciones semejantes, administradas por la misma institucionalidad y financiadas con fuentes comunes, podría producir duplicidades, tratamientos desiguales, problemas en los registros de beneficiarios y mayores controversias administrativas y judiciales.

Finalmente, el Ejecutivo formula dos reparos adicionales de inconveniencia. Por una parte, cuestiona la prohibición absoluta de implementar Familias Guardabosques en Parques Nacionales Naturales, prevista en el artículo 26, debido a que el régimen del PNIS contempla esas áreas dentro de sus criterios de priorización y existen intervenciones de sustitución en territorios ambientalmente sensibles. Por otra, identifica deficiencias de técnica legislativa y seguridad jurídica, entre ellas la duplicación de los parágrafos 1 y 2 del artículo 24; la utilización de la sigla "POE" cuando el proyecto regula un "POA"; la indeterminación respecto de la intervención de Naciones Unidas o de un "organismo neutral"; y la utilización de denominaciones institucionales desactualizadas en el artículo 22.

En síntesis, la tesis transversal del Gobierno consiste en que el proyecto crea una política que se superpone materialmente con el PNIS y RenHacemos sin establecer mecanismos suficientes de articulación, salvaguarda financiera e institucional, circunstancia que, a su juicio, puede comprometer obligaciones derivadas del Acuerdo Final, producir regresividad en su implementación y generar problemas fiscales, administrativos y operativos. Sobre esa premisa construye tanto sus objeciones constitucionales como las de inconveniencia.

III. Consideraciones de la Comisión Accidental:

Analizados los argumentos expuestos por el Gobierno nacional, los ponentes consideran que las objeciones formuladas no desvirtúan la constitucionalidad ni la conveniencia pública del Proyecto de Ley número 244 de 2024 Senado, 429 de 2025 Cámara**.** Por el contrario, varias de ellas parten de atribuir al proyecto consecuencias jurídicas que no se desprenden necesariamente de su articulado y de una interpretación excesivamente restrictiva del margen de configuración normativa que la Constitución Política de Colombia reconoce al Congreso de la República.

1. La creación de Familias Guardabosques no desconoce el Acuerdo Final ni implica, por sí misma, la sustitución del PNIS.

El eje principal de las objeciones gubernamentales consiste en sostener que Familias Guardabosques constituye una política paralela al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) y que, por esa circunstancia, desconocería el artículo transitorio 27 de la Constitución Política y los principios de coherencia, integralidad y buena fe en la implementación del Acuerdo Final.

Esta Comisión Accidental no comparte esta conclusión. Del hecho de que dos instrumentos de política pública coincidan parcialmente en su población destinataria, mecanismos de intervención o finalidades no se sigue que uno sustituya, derogue o desarticule al otro. Menos aún puede deducirse automáticamente una contradicción con el Acuerdo Final por la sola circunstancia de que el legislador establezca instrumentos adicionales destinados a promover la sustitución de cultivos ilícitos, la protección ambiental y la generación de alternativas productivas lícitas.

La propia jurisprudencia invocada por el Gobierno nacional conduce a una conclusión más amplia sobre las facultades del Congreso de la República. En la Sentencia C-630 de 2017, la Corte Constitucional precisó que el deber de cumplimiento de buena fe del Acuerdo Final constituye una obligación de medio y que las autoridades conservan un margen de apreciación para elegir los medios más apropiados para cumplir sus contenidos y finalidades. Igualmente, sostuvo que dicho deber no altera las competencias constitucionales y legales de las ramas del poder público y reconoció expresamente que el Congreso conserva su cláusula general de competencia y su autonomía para deliberar y decidir.

Por tanto, el Acto Legislativo número 02 de 2017 no constitucionalizó al PNIS como el único instrumento jurídicamente admisible para desarrollar políticas relacionadas con la sustitución de cultivos ilícitos, ni congeló indefinidamente la capacidad del legislador para diseñar herramientas adicionales en la materia. Lo constitucionalmente exigible es que las medidas adoptadas sean compatibles con los contenidos y finalidades del Acuerdo Final, no que reproduzcan exclusivamente un determinado modelo administrativo.

Desde esa perspectiva, Familias Guardabosques puede entenderse precisamente como una manifestación de la potestad legislativa dirigida a complementar y fortalecer la intervención del Estado en territorios afectados por cultivos ilícitos**,** adicionando a la sustitución voluntaria componentes de conservación ambiental, generación de ingresos lícitos, corresponsabilidad comunitaria y protección de los ecosistemas.

2. No existe una regresividad demostrada, sino una consecuencia eventual que el Gobierno presume.

El Gobierno nacional sostiene que la posibilidad contemplada en el artículo 24 de acudir a recursos asignados a programas de cultivos ilícitos vigentes produciría una desviación de recursos del PNIS y, consecuentemente, una medida regresiva contraria al artículo transitorio 27 de la Constitución.

Sin embargo, el argumento parte de equiparar la identificación de una fuente potencial de financiación con una orden de desfinanciación del PNIS**,** consecuencias que jurídicamente no son equivalentes.

El proyecto no dispone expresamente la terminación del PNIS, no extingue las obligaciones previamente contraídas por el Estado, no revoca los acuerdos celebrados con sus beneficiarios ni establece que las apropiaciones necesarias para atender tales compromisos deban ser trasladadas automáticamente a Familias Guardabosques. La objeción construye, por tanto, un escenario futuro de ejecución presupuestal y lo presenta como consecuencia necesaria de la expedición de la ley.

La prohibición de regresividad no puede estructurarse exclusivamente sobre una hipótesis eventual de aplicación administrativa. Para que exista el retroceso que denuncia el Ejecutivo sería necesario demostrar que la norma disminuye efectivamente un nivel de protección alcanzado o impide jurídicamente al Estado continuar satisfaciendo obligaciones previamente adquiridas.

Además, el propio escrito de objeciones reconoce que una medida regresiva no está absolutamente prohibida, sino sometida a una carga reforzada de justificación. La existencia misma de ese juicio exige identificar una regresión normativa concreta y no simplemente presumir que toda concurrencia entre fuentes presupuestales producirá necesariamente una disminución de recursos.

3. La interpretación gubernamental restringe indebidamente la libertad de configuración legislativa:

Tampoco resulta procedente sostener que el Congreso de la República excedió su competencia constitucional por establecer una política pública adicional en esta materia.

La Sentencia C-630 de 2017, citada por el propio Gobierno nacional, sostuvo expresamente que la implementación de buena fe del Acuerdo Final no comporta una alteración de las competencias constitucionales y legales de los órganos del Estado, y destacó que el Congreso conserva la cláusula general de competencia para construir las fórmulas destinadas a desarrollar de manera progresiva e integral los instrumentos necesarios para superar las causas y consecuencias del conflicto.

Por consiguiente, convertir el PNIS en un límite que impida al Congreso de la República adoptar cualquier instrumento legislativo que coincida parcialmente con sus objetivos supondría conferirle a un programa creado mediante el Decreto Ley 896 de 2017 una suerte de intangibilidad normativa que ni la Constitución ni la jurisprudencia constitucional le reconocen**.**

La obligación del Congreso de la República consiste en no desconocer los compromisos derivados del Acuerdo Final; no en renunciar a su potestad constitucional de legislar sobre las materias que puedan guardar relación con ellos.

4. El reparo relativo al impacto fiscal no puede convertirse en un veto gubernamental a la iniciativa legislativa:

Esta Comisión Accidental tampoco comparte que las consideraciones fiscales expuestas por el Ejecutivo permitan concluir, sin un examen adicional del trámite legislativo, que el proyecto resulta inexequible.

La jurisprudencia constitucional ha señalado reiteradamente que el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituye un instrumento de racionalización de la actividad legislativa, pero su aplicación debe evitar convertirse en una barrera desproporcionada al ejercicio de la función legislativa o en un poder de veto del Ministerio de Hacienda sobre las iniciativas parlamentarias.

Particularmente relevante resulta la regla según la cual la responsabilidad de valorar las incidencias fiscales corresponde al Congreso, pero la carga técnica principal recae sobre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, precisamente porque esa cartera dispone de la información, capacidad institucional y experticia requeridas para determinar los costos y la compatibilidad de una iniciativa con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. La jurisprudencia incluso ha señalado que la ausencia de intervención del Ministerio no genera automáticamente la inconstitucionalidad del proyecto cuando el Congreso ha cumplido las cargas que razonablemente le corresponden.

La Sentencia C-110 de 2019 precisó, además, que el concepto del Ministerio de Hacienda no vincula al Congreso; cuando es presentado, lo que surge

es el deber legislativo de estudiarlo y discutirlo. El control constitucional se dirige fundamentalmente a verificar la existencia de una deliberación suficiente sobre las consecuencias fiscales de la iniciativa.

Ciertamente, la Sentencia C-160 de 2024 -invocada por el Gobierno- declaró inexequible una ley por incumplimiento del análisis de impacto fiscal. Sin embargo, dicha providencia no permite establecer como regla general que toda iniciativa respecto de la cual no exista una cuantificación exacta y definitiva de sus costos sea automáticamente inconstitucional. El juicio debe atender las características concretas de la iniciativa y la manera en que se surtió la deliberación fiscal durante su trámite**.**

En consecuencia, la afirmación contenida en la exposición de motivos según la cual no existía un estimativo definitivo del costo de la política no resulta, considerada aisladamente, suficiente para declarar la inconstitucionalidad del proyecto.

5. La ausencia de constatación de la CSIVI no configura, en los términos planteados, un vicio atribuible al trámite ordinario de la iniciativa:

El Gobierno cuestiona igualmente que el proyecto no hubiera sido objeto de constatación ante la CSIVI.

No obstante, la objeción parte de caracterizar materialmente esta iniciativa como una norma de implementación del Acuerdo Final, cuando el proyecto fue presentado y tramitado por el Congreso de la República en ejercicio de la potestad legislativa ordinaria y con una finalidad propia de política pública.

La coincidencia temática con aspectos relacionados con la sustitución de cultivos ilícitos no transforma automáticamente toda regulación legislativa sobre la materia en una norma formal de implementación del Acuerdo Final.

Esta distinción resulta particularmente relevante porque admitir la tesis contraria supondría condicionar el ejercicio futuro de la cláusula general de competencia del Congreso a una instancia ajena al procedimiento legislativo constitucionalmente establecido cada vez que una iniciativa incidiera directa o indirectamente sobre materias abordadas en el Acuerdo Final.

6. La coexistencia con el PNIS y RenHacemos no demuestra inconveniencia; evidencia la necesidad de coordinación administrativa:

Las objeciones relativas a una supuesta "duplicidad programática" tampoco constituyen razón suficiente para privar al proyecto de conveniencia pública.

La existencia de programas administrativos con objetivos parcialmente coincidentes no elimina la competencia del legislador para elevar una determinada política al rango legal y conferirle estabilidad, continuidad y vocación de Estado**.**

Existe, además, una diferencia institucional relevante: mientras instrumentos como RenHacemos responden a decisiones administrativas susceptibles de modificación por el Ejecutivo, el proyecto pretende establecer mediante ley un marco de política pública con vocación temporal y territorial definida.

Las eventuales dificultades de interoperabilidad, coordinación institucional, focalización o articulación entre programas constituyen asuntos susceptibles de ser abordados mediante la reglamentación y ejecución coordinada de la política. No demuestran, por sí mismos, que la decisión legislativa sea inconveniente.

7. La ampliación de funciones de la ART constituye una decisión legítima del legislador:

La objeción relativa al supuesto sobredimensionamiento de la capacidad institucional de la Agencia de Renovación del Territorio tampoco plantea un problema de constitucionalidad.

El Congreso de la República se encuentra constitucionalmente habilitado para atribuir y modificar competencias administrativas mediante ley. Que la ART deba adecuar progresivamente su estructura, capacidad operativa o despliegue territorial para cumplir las funciones establecidas por el legislador constituye un desafío de implementación, pero no determina por sí mismo la invalidez ni la inconveniencia de la política.

Precisamente, la vocación nacional del proyecto responde a la consideración de que los fenómenos de deforestación, economías ilícitas, pobreza rural y ausencia de alternativas productivas no se circunscriben necesariamente a los municipios actualmente focalizados por los programas existentes**.**

8. La política propuesta responde a finalidades constitucionalmente legítimas y de evidente interés público:

Más allá de las objeciones particulares, esta Comisión Accidental considera necesario recordar que Familias Guardabosques persigue finalidades que encuentran amplio respaldo constitucional: protección del ambiente, conservación de los recursos naturales, promoción de alternativas económicas lícitas, fortalecimiento de las comunidades rurales, sustitución voluntaria de cultivos ilícitos y presencia institucional del Estado en territorios históricamente afectados por economías ilegales**.**

No existe incompatibilidad constitucional entre esas finalidades y aquellas perseguidas por el PNIS. Por el contrario, ambas pueden concurrir dentro de una política estatal integral orientada a transformar las condiciones económicas y sociales que favorecen la persistencia de los cultivos ilícitos.

Incluso desde la perspectiva del Acuerdo Final invocada por el Ejecutivo, una política que fortalezca las alternativas económicas lícitas y la protección de los territorios puede entenderse como convergente, y no antagónica, con los objetivos de sustitución voluntaria y transformación territorial contemplados en el punto 4.

Conclusión

En criterio de esta Comisión Accidental, las objeciones gubernamentales parten fundamentalmente de consecuencias hipotéticas de implementación - desfinanciación, sustitución del PNIS, duplicidad institucional o insuficiencia

administrativa- que no se desprenden necesariamente del contenido normativo del proyecto**.**

La iniciativa no ordena la terminación del PNIS, no desconoce los acuerdos celebrados con sus beneficiarios ni impide al Gobierno nacional continuar cumpliendo las obligaciones derivadas del Acuerdo Final. Tampoco puede entenderse que este último haya privado al Congreso de su cláusula general de competencia para adoptar nuevas políticas públicas relacionadas con la sustitución de cultivos ilícitos, el desarrollo rural y la protección ambiental. Por el contrario, la propia Sentencia C-630 de 2017 reconoce que las autoridades conservan un margen para seleccionar los medios destinados al cumplimiento de los fines del Acuerdo y que esa obligación debe armonizarse con la autonomía legislativa y la separación de poderes.

Por estas razones, y considerando además las finalidades constitucionalmente legítimas y la conveniencia pública de dotar al Estado de instrumentos estables para promover alternativas económicas lícitas, proteger los ecosistemas y fortalecer la presencia institucional en territorios afectados por cultivos ilícitos, los suscritos congresistas consideran que existen razones suficientes para declarar infundadas las objeciones gubernamentales e insistir en el texto aprobado por el Congreso de la República**,** con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 167 de la Constitución Política.

IV. Proposición:

Por las anteriores consideraciones, solicitamos a las Plenarias del Honorable Senado de la República y de la Honorable Cámara de Representantes declarar infundadas las objeciones gubernamentales formuladas por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia e INSISTIR en el texto del Proyecto de Ley número 244 de 2024 Senado, 429 de 2025 Cámara, *por medio de la cual se crea la política pública de Estado de "Familias Guardabosques" y se establece el marco normativo para su implementación en todo el territorio nacional,* aprobado por el Congreso de la República, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 167 de la Constitución Política**.**

En consecuencia, respecto de las objeciones formuladas por razones de inconstitucionalidad, remítase el proyecto a la Corte Constitucional para que decida definitivamente sobre su exequibilidad, en los términos previstos en el citado artículo 167 de la Constitución Política.

Cordialmente,

ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Senador de la República

ANDRÉS FELIPE GUERRA HOYOS
Representante a la Cámara

* * *

CARTAS DE ADHESIÓN

CARTA DE ADHESIÓN COMO COAUTOR AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 288 DE 2025 CÁMARA
HONORABLE REPRESENTANTE VÍCTOR ANDRÉS ARMERO HERNÁNDEZ

por la cual la Nación rinde homenaje público y se vincula a. la celebración del bicentenario de la Universidad del Cauca y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., 15 de septiembre de 2026

Doctor
MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ
Secretario General Cámara de Representantes
Ciudad

Referencia: Solicitud de adhesión como coautor al Proyecto de Ley número 288 de 2025 Cámara, *"Por la cual la Nación rinde homenaje público y se vincula a la celebración del Bicentenario de la Universidad del Cauca y se dictan otras disposiciones".*

Respetado doctor:

De manera respetuosa, y de conformidad con lo establecido en la Ley 5ª de 1992 y en ejercicio de la facultad de iniciativa legislativa que me confieren el artículo 154 de la Constitución Política y el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 13 de la Ley 974 de 2005, me permito manifestar mi voluntad de **adherirme como coautor** al proyecto de ley de la referencia, acogiendo íntegramente su texto y su exposición de motivos, y sumándome al propósito que animó a los honorables Congresistas que lo radicaron el 2 de septiembre de 2025.

Dejo constancia de que ninguna disposición constitucional o reglamentaria condiciona la autoría de un proyecto de ley a la pertenencia del congresista a la comisión constitucional permanente que surtió su primer debate, y de que la presente adhesión no altera el trámite cumplido ni el texto aprobado en primer debate por la Comisión Segunda Constitucional Permanente el 4 de noviembre de 2025.

En consecuencia, solicito respetuosamente:

1. Incorporar esta comunicación al expediente legislativo del Proyecto de Ley número 288 de 2025 Cámara.
2. Disponer su publicación en la Gaceta del Congreso.
3. Comunicarla a los Representantes ponentes para segundo debate, doctores José Fredy Arias Herrera y Erick Adrián Velasco Burbano, para que se deje constancia de mi coautoría.
4. Incluir mi nombre en el listado de autores en los registros de la Secretaría General y en el sistema de información legislativa de la Corporación.

Aprobó la adhesión. **HR ALEXANDER HARLEY BERMUDEZ LASSO**
Cordialmente,

VÍCTOR ANDRÉS ARMERO HERNÁNDEZ
Representante a la Cámara
Comisión Quinta Constitucional Permanente
Notificaciones: Edificio Nuevo del Congreso, Oficina 2298
Correo: utl.victor.armero@camara.gov.co Celular: 3122801398

CONTENIDO

Gaceta número 1331 - Lunes, 21 de septiembre de 2026

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO **Págs.**

Proyecto de Acto Legislativo número 191 de 2026 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 134 de la Constitución Política de Colombia, para restringir el llamamiento a reemplazo de los miembros del Congreso de la República cuando la falta absoluta se produzca dentro de los treinta (30) días hábiles anteriores a la terminación del período constitucional, y se dictan otras disposiciones..... 1

Proyecto de Acto Legislativo número 293 de 2026 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política y se establece la prisión perpetua revisable para los responsables de delitos de especial gravedad contra niños, niñas y adolescentes. 6

INFORMES A OBJECIONES PRESIDENCIALES

Informe a objeciones presidenciales realizadas al Proyecto de Ley número 244 de 2024 Senado, 429 DE 2025 Cámara, por medio de la cual se crea la política pública de Estado de “Familias Guardabosques” y se establece el marco normativo para su implementación en todo el territorio nacional. 15

CARTAS DE ADHESIÓN

Carta de adhesión como coautor al Proyecto de Ley número 288 de 2025 Cámara, honorable Representante Víctor Andrés Armero Hernández, por la cual la Nación rinde homenaje público y se vincula a la celebración del bicentenario de la Universidad del Cauca y se dictan otras disposiciones. 20

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2026