REPÚBLICA DE COLOMBIA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - Nº 1747 | Bogotá, D. C., lunes, 9 de noviembre de 2026 | EDICIÓN DE 13 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

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 16 DE 2026 SENADO

por medio del cual se refuerza la protección Constitucional de los niños, niñas y adolescentes mediante la imposición de penas severas frente a delitos de especial gravedad y se dictan otras disposiciones.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá D.C., 6 de noviembre de 2026.

Honorable Senador
ENRIQUE GÓMEZ MARTÍNEZ
Presidente
Comisión Primera Constitucional Permanente

Doctor
ANTONIO EMILIANO RIVERA BRAVO
Secretario General
Comisión Primera Constitucional Permanente

REF. Informe de ponencia positiva para primer debate del **Proyecto de Acto Legislativo No. 016 de 2026 Senado** ***"Por medio del cual se refuerza la protección Constitucional de los niños, niñas y adolescentes mediante la imposición de penas severas frente a delitos de especial gravedad y se dictan otras disposiciones".***

De conformidad con lo dispuesto por la Mesa Directiva de esta Comisión mediante Acta MD-08 del 30 de septiembre de 2026 y, con fundamento en el mandato del artículo 150 de la Ley 5.ª de 1992, me ha correspondido la designación para rendir ponencia de primer debate al **Proyecto de Acto Legislativo No. 016 de 2026 Senado** *"Por medio del cual se refuerza la protección Constitucional de los niños, niñas y adolescentes mediante la imposición de penas severas frente a delitos de especial gravedad y se dictan otras disposiciones".*

Por tanto, me permito remitir ponencia positiva para primer debate.

Atentamente,

JUAN CARLOS GARCÍA GÓMEZ
Ponente

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Oficina 308 Capitolio Nacional
juan.garcia@senado.gov.co

I. OBJETO DEL PROYECTO.

Conforme a su artículo 1.°, el presente acto legislativo tiene por objeto fortalecer la protección constitucional de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes mediante la habilitación excepcional para imponer penas de prisión más severas frente a los delitos de homicidio doloso y las conductas de violencia sexual cometidas en su contra, con el fin de reforzar la prevención, la sanción efectiva de estos delitos y la garantía de los principios de justicia, protección integral y prevalencia de los derechos de la niñez.

Para ese fin, el proyecto modifica el artículo 34 de la Constitución Política y habilita penas de prisión de hasta el doble de la pena máxima prevista en la ley penal cuando la víctima de homicidio doloso o de acceso carnal violento o en persona puesta en incapacidad de resistir o incapaz de resistir sea un niño, niña o adolescente.

II. TRÁMITE DEL PROYECTO.

El Proyecto de Acto Legislativo No. 016 de 2026 Senado fue radicado ante la Secretaría General del Senado de la República el 2 de septiembre de 2026 por su autora, la Honorable Senadora Nadia Georgette Blel Scaff, junto con los Honorables Senadores Marcos Daniel Pineda García, Diela Liliana Benavides Solarte, Miguel Ángel Barreto Castillo, María Angélica Guerra López, Daniel Restrepo Carmona, Juan Carlos García Gómez y David Alejandro Barguil Assis, y los Honorables Representantes Alfredo Ape Cuello Baute, Juan Manuel Londoño Jaramillo, Juliana Aray Franco, Ingrid Marlen Sogamoso Alfonso, Jaime Alonso Cano Martínez, Diego Fernando Zambrano Pardo, José Luis Duarte Contreras, Julio Roberto Salazar, Delcy Esperanza Isaza Buenaventura, María Camila Salas Salas y Franklin Lozano, en calidad de coautores, entre otras firmas. El articulado y la exposición de motivos fueron publicados en la Gaceta del Congreso No. 1249 de 2026.

En la misma fecha de radicación, la Presidencia del Senado de la República dispuso repartir la iniciativa a la Comisión Primera Constitucional Permanente y ordenó su envío a la Imprenta Nacional para su publicación en la Gaceta del Congreso.

La Secretaría de la Comisión Primera radicó el expediente el 15 de septiembre de 2026 y, mediante Acta MD-08 del 30 de septiembre de 2026, la Mesa Directiva designó como ponente al Honorable Senador Juan Carlos García Gómez, con un término de quince (15) días para rendir el correspondiente informe.

La materia de la iniciativa es de competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con el artículo 2.° de la Ley 3.ª de 1992, en cuanto se trata de una reforma constitucional que modifica el artículo 34 de la Constitución Política.

Por tratarse de un proyecto de acto legislativo, su trámite se rige por el artículo 375 de la Constitución Política y por los artículos 222 y siguientes de la Ley 5.ª de 1992. El artículo 375 de la Constitución Política dispone en sus incisos segundo y tercero:

"*El trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el Gobierno.*

En el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara. En este segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero."

La presente ponencia corresponde al primer debate de la primera vuelta. En consecuencia, las modificaciones sustanciales que se estimen necesarias deben introducirse en esta vuelta, para que puedan ser debatidas en la segunda conforme a los principios de consecutividad e identidad flexible.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO RADICADO

El proyecto de acto legislativo se compone de tres (3) artículos. Dentro de sus principales elementos se encuentran:

Fija, en su artículo 1.°, el objeto de la reforma, orientado a habilitar de manera excepcional penas de prisión más severas frente al homicidio doloso y a las conductas de violencia sexual cometidas contra niños, niñas y adolescentes.

Modifica, en su artículo 2.°, el artículo 34 de la Constitución Política, para permitir que, cuando un niño, niña o adolescente sea víctima de homicidio doloso o de acceso carnal que implique violencia o en persona puesta en incapacidad de resistir o incapaz de resistir, se imponga pena de prisión hasta por el doble de la pena máxima prevista en la ley penal.

Ordena al Gobierno Nacional, mediante un parágrafo transitorio del mismo artículo 2.°, radicar dentro del año siguiente a la promulgación el proyecto de ley que reglamente la imposición de penas que superen la máxima legal, atendiendo a criterios de proporcionalidad y razonabilidad.

Fija, en su artículo 3.°, la vigencia del acto legislativo a partir de su promulgación.

Debe advertirse que el artículo 2.° del proyecto reproduce como inciso primero del artículo 34 de la Constitución Política el texto "Se prohíben penas de destierro y confiscación". Esa no es la redacción vigente, sino la que había introducido el Acto Legislativo 01 de 2020, declarado inexequible. Como el texto radicado no marca esa supresión, su aprobación eliminaría, sin que la exposición de motivos lo proponga ni lo justifique, la prohibición constitucional de la prisión perpetua. Este aspecto se corrige en el pliego de modificaciones.

IV. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

La necesidad y pertinencia de la iniciativa se sustentan en el mandato constitucional de protección reforzada de la niñez y en la gravedad de la violencia que se ejerce contra ella. Su viabilidad, sin embargo, depende de que la reforma se ajuste a los límites que la jurisprudencia constitucional ha fijado al poder de reforma y a la potestad punitiva, según se expone a continuación.

A. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

La iniciativa encuentra su fundamento primero en el artículo 44 de la Constitución Política, que consagra la protección prevalente y reforzada de los derechos de la niñez, en los siguientes términos:

"Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás."

Este mandato se integra con el artículo 93 de la Constitución Política, que incorpora al bloque de constitucionalidad los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia, entre ellos la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por medio de la Ley 12 de 1991, cuyo artículo 19 obliga a los Estados a proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, incluido el abuso sexual.

La reforma recae sobre el artículo 34 de la Constitución Política, cuyo texto vigente es el siguiente:

"Artículo 34. Se prohíben las penas de destierro, prisión perpetua 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."

Esa prohibición se complementa con el artículo 12 de la Constitución Política, según el cual nadie será sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, y con dos normas del bloque de constitucionalidad que fijan la finalidad de la pena privativa de la libertad. El numeral 3 del artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Ley 74 de 1968, dispone:

"El régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados."

En el mismo sentido, el numeral 6 del artículo 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada por la Ley 16 de 1972, establece:

"Las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados."

En el plano legal, el artículo 4 de la Ley 599 de 2000 - Código Penal asigna a la pena las funciones de prevención general, retribución justa, prevención especial, reinserción social y protección al condenado, y precisa que la prevención especial y la reinserción social operan en el momento de la ejecución de la pena de prisión. Por su parte, el artículo 9 de la Ley 65 de 1993 - Código Penitenciario y Carcelario dispone que la pena tiene función protectora y preventiva, pero su fin fundamental es la resocialización.

La reforma se adelanta en ejercicio del poder de reforma que los artículos 374 y 375 de la Constitución Política atribuyen al Congreso de la República, poder que, como se explica en el literal E, no comprende la sustitución de los ejes definitorios de la Carta.

B. MARCO PENAL VIGENTE FRENTE A LAS CONDUCTAS OBJETO DE LA REFORMA.

Para valorar la necesidad y la proporcionalidad de la habilitación es indispensable precisar la respuesta punitiva que hoy prevé el ordenamiento frente a las conductas que el proyecto comprende.

En cuanto a los límites generales, el numeral 1 del artículo 37 de la Ley 599 de 2000, en la redacción que le dio el artículo 2.° de la Ley 890 de 2004, dispone que la pena de prisión para los tipos penales "tendrá una duración máxima de cincuenta (50) años, excepto en los casos de concurso". Para los eventos de concurso, el inciso 2.° del artículo 31 de la Ley 599 de 2000, modificado por el artículo 1.° de la Ley 890 de 2004, establece que la pena privativa de la libertad no podrá exceder de sesenta (60) años.

En cuanto al homicidio, el artículo 103 de la Ley 599 de 2000, con el aumento dispuesto por el artículo 14 de la Ley 890 de 2004, lo sanciona con prisión de doscientos ocho (208) a cuatrocientos cincuenta (450) meses, y el artículo 104 de la Ley 599 de 2000 prevé para el homicidio agravado prisión de cuatrocientos (400) a seiscientos (600) meses. La Corte Constitucional, en la Sentencia C-383 de 2022, declaró inexequible el incremento de ese rango a cuatrocientos ochenta (480) a seiscientos (600) meses, previsto en el artículo 27 de la Ley 2098 de 2021 y subrogado por el inciso 1.° del artículo 8.° de la Ley 2197 de 2022.[1]

Adicionalmente, el artículo 103A de la Ley 599 de 2000, introducido por el artículo 10 de la Ley 2098 de 2021, en lo que no fue declarado inexequible por la Sentencia C-155 de 2022, fija una pena de cuatrocientos ochenta (480) a seiscientos (600) meses de prisión para el homicidio u homicidio agravado cuando la víctima sea menor de dieciocho años y concurra alguna de las circunstancias que enumera, entre ellas que la víctima sea menor de catorce años, que el resultado haya estado antecedido de conductas contrarias a la libertad, integridad y formación sexuales de la víctima, o que el autor sea padre, madre o quien tenga el deber de custodia del niño, niña o adolescente.

En cuanto a los delitos sexuales comprendidos por el proyecto, los artículos 205, 207 y 210 de la Ley 599 de 2000, modificados por los artículos 1.°, 3.° y 6.° de la Ley 1236 de 2008, sancionan el acceso carnal violento, el acceso carnal en persona puesta en incapacidad de resistir y el acceso carnal abusivo con incapaz de resistir con prisión de doce (12) a veinte (20) años. El artículo 211 de la Ley 599 de 2000, modificado por el artículo 7.° de la Ley 1236 de 2008, aumenta esas penas de una tercera parte a la mitad, entre otros casos, cuando la conducta se realiza sobre persona menor de catorce años, con lo cual el máximo alcanza treinta (30) años. A su vez, el artículo 211A de la Ley 599 de 2000, introducido por el artículo 11 de la Ley 2098 de 2021, en lo que no fue declarado inexequible, fija una pena de cuatrocientos ochenta (480) a seiscientos (600) meses cuando esas conductas se cometen contra menores de dieciocho años en los casos que el mismo artículo enumera.

El ordenamiento prevé además un régimen procesal y de ejecución reforzado. El artículo 199 de la Ley 1098 de 2006 excluye, para los delitos de homicidio o lesiones personales dolosos, los delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales y el secuestro cometidos contra niños, niñas y adolescentes, la concesión de subrogados y mecanismos sustitutivos, y su numeral 7 establece que no procederán las rebajas de pena con base en los preacuerdos y negociaciones entre la Fiscalía y el imputado o acusado. Igualmente, el artículo 83 de la Ley 599 de 2000, modificado por el artículo 8.° de la Ley 2098 de 2021, hace imprescriptible la acción penal por los delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales y el incesto cometidos contra niños, niñas y adolescentes, expresión declarada exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-422 de 2021.

En suma, en sus modalidades más graves, el ordenamiento vigente ya permite imponer el máximo general de cincuenta (50) años de prisión por estas conductas, sin rebajas por preacuerdos, sin subrogados y, en los delitos sexuales, sin prescripción de la acción. Este dato es determinante para el análisis: aplicado a los artículos 103A y 211A de la Ley 599 de 2000, el doble de la pena máxima equivaldría a mil doscientos (1.200) meses, es decir, cien (100) años de prisión.

El proyecto no comprende el acceso carnal abusivo con menor de catorce años del artículo 208 de la Ley 599 de 2000, ni los actos sexuales de los artículos 206 y 209 de la misma ley. Se trata de una delimitación deliberada del catálogo que la ponencia mantiene, por cuanto restringe la medida excepcional a las conductas que comportan violencia o aprovechamiento de la incapacidad de resistir de la víctima.

C. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS Y JURISPRUDENCIALES.

La iniciativa tiene como antecedente directo el Acto Legislativo 01 de 2020, tramitado como Proyecto de Acto Legislativo No. 01 de 2019 Cámara y No. 21 de 2019 Senado, que modificó el artículo 34 de la Constitución Política para suprimir la prohibición de la pena de

[1] Corte Constitucional, Sentencia C-383 de 2022, M.P. Hernán Correa Cardozo. Comunicado No. 34 de la Corte Constitucional del 19 de octubre de 2022, disponible en: https://legalcolbuenaventura.co.pn.com/Repositorio/A2Pyc/CNE/CNE-0178/SI-000038-22.pdf

prisión perpetua y establecer la prisión perpetua revisable frente a los delitos de homicidio doloso y acceso carnal violento o en persona en incapacidad de resistir cometidos contra niños, niñas y adolescentes. Ese acto legislativo fue reglamentado por la Ley 2098 de 2021, originada en el Proyecto de Ley No. 560 de 2021 Cámara y No. 401 de 2021 Senado.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-294 de 2021, declaró inexequible el Acto Legislativo 01 de 2020 por sustitución de la Constitución. Posteriormente, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-155 de 2022, declaró la inexequibilidad sobreviniente, con efectos retroactivos, de los contenidos de la Ley 2098 de 2021 que regulaban la prisión perpetua revisable.[2] Más adelante, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-383 de 2022, se estuvo a lo resuelto en la Sentencia C-155 de 2022 y declaró inexequible el aumento de la pena del homicidio agravado por desconocer los principios de proporcionalidad y razonabilidad de las penas. En consecuencia, el artículo 34 de la Constitución Política conserva su texto original de 1991.

Según la exposición de motivos del Proyecto de Acto Legislativo No. 016 de 2026 Senado, cursa además en el Senado de la República el Proyecto de Ley No. 77 de 2026 Senado "Por medio de la cual se establece la pena de prisión perpetua revisable para los delitos de homicidio y violencia sexual cometidos contra niños, niñas y adolescentes, y se dictan otras disposiciones para su protección integral".

D. MAGNITUD DE LA VIOLENCIA CONTRA NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN COLOMBIA.

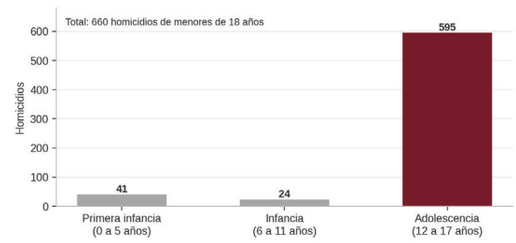
La magnitud del fenómeno se acredita con fuentes oficiales primarias del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, del Departamento Administrativo Nacional de Estadística y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, que complementan las cifras aportadas en la exposición de motivos.

Según el boletín estadístico de diciembre de 2025 del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, con cifras preliminares, en 2025 se registraron 660 homicidios de personas menores de 18 años: 41 en la primera infancia, 24 en la infancia y 595 en la adolescencia. En el mismo año se practicaron 20.890 exámenes médico legales por presunto delito sexual, de los cuales 16.533, el 79,1 %, correspondieron a niños, niñas y adolescentes; solo el grupo de 10 a 14 años concentró 8.570 exámenes, el 41,0 % del total nacional. Ese boletín registra además 7.547 casos de violencia intrafamiliar contra niños, niñas y adolescentes.[3]

[2]Corte Constitucional, Sentencia C-155 de 2022, M.P. Cristina Pardo Schlesinger, disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/c-155-22.htm

[3]Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Boletín estadístico mensual, diciembre de 2025, cifras preliminares, cuadros 1.3, 2.2, 2.3 y 2.7. Cálculo propio de las proporciones. Disponible en: https://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/1162212/Boletin_diciembre_2025.pdf

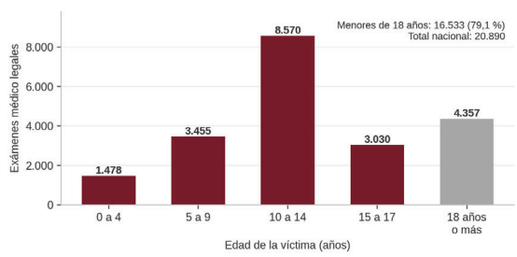
Gráfico 1. Homicidios de niños, niñas y adolescentes según ciclo vital. Colombia, 2025 (cifras preliminares)



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Boletín estadístico mensual, diciembre de 2025, cuadro 1.3. Elaboración propia.[4]

[4]Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Boletín estadístico mensual, diciembre de 2025, cifras preliminares, cuadro 1.3, Cifras de muertes violentas por manera de muerte, según ciclo vital. Disponible en: https://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/1162212/Boletin_diciembre_2025.pdf

Gráfico 2. Exámenes médico legales por presunto delito sexual según edad de la víctima. Colombia, 2025 (cifras preliminares)



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Boletín estadístico mensual, diciembre de 2025, cuadro 2.2. Elaboración propia.[5]

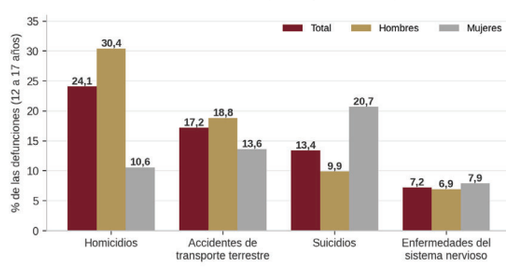
Las Estadísticas Vitales del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, en su boletín técnico de cifras preliminares de 2025, confirman que las agresiones u homicidios fueron la primera causa de muerte en la adolescencia, con el 24,1 % de las defunciones de personas entre 12 y 17 años, proporción que asciende al 30,4 % en los hombres de ese grupo. El mismo boletín reporta una tasa específica de fecundidad de 1,5 nacimientos por cada 1.000 niñas de 10 a 14 años.[6] Cada uno de esos nacimientos presupone una conducta contra la libertad, integridad y formación sexuales, pues conforme al artículo 208 de la Ley 599 de 2000 el acceso carnal con persona menor de catorce años es delito. A partir de esas mismas cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, la Fundación Plan Internacional reportó 3.179 embarazos en niñas menores de 14 años durante 2025, de los cuales solo 467, cerca del 15 %, fueron puestos en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación,[7] lo que evidencia un alto subregistro de la violencia sexual contra la niñez.

[5]Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Boletín estadístico mensual, diciembre de 2025, cifras preliminares, cuadro 2.2, Cifras de lesiones no fatales por contexto de violencia, según grupo de edad. El grupo de 18 años o más agrega los grupos de edad restantes del cuadro. Disponible en: https://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/1162212/Boletin_diciembre_2025.pdf

[6]Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Boletín técnico Estadísticas Vitales, nacimientos y defunciones no fetales, año acumulado 2025 preliminar, 20 de marzo de 2026, gráficos 5 y 11. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/operaciones/EEVV/2026/20-mar-2026/bol-EEVV-ifsem2025pr.pdf

[7]Vanguardia, Violencia sexual contra niñas: Colombia registró más de 3.100 embarazos en menores de 14 años en 2025, 11 de octubre de 2026, que reseña el boletín Embarazo Infantil Forzado en niñas de Colombia, cifras 2025, de la Fundación Plan Internacional con base en datos del DANE. Disponible en: https://www.vanguardia.com/colombia/2026/10/11/violencia-sexual-contra-ninas-colombia-registro-mas-de-3100-embarazos-en-menores-de-14-anos-en-2025/

Gráfico 3. Principales causas de muerte en la adolescencia (12 a 17 años) según sexo. Colombia, 2025 (cifras preliminares)



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Estadísticas Vitales, boletín técnico año acumulado 2025 preliminar, gráfico 11. Elaboración propia.[8]

Por su parte, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar informó que en 2025 ingresaron 20.546 niños, niñas y adolescentes a procesos administrativos de restablecimiento de derechos por violencia sexual, un 10 % más que en 2024, y que esta es la principal causa de apertura de dichos procesos.[9]

Con cifras preliminares del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses para el período comprendido entre enero y abril de 2026, la misma exposición de motivos reporta 621 muertes violentas de personas menores de 18 años, de las cuales 217 correspondieron a homicidios, lo que convierte a esta modalidad en la principal causa de muerte violenta en la población infantil y adolescente. De esos homicidios, 200 recayeron sobre adolescentes de 12 a 17 años, cerca del 92 % del total.[10]

Las cifras del Ministerio de Defensa Nacional, divulgadas por el diario El Tiempo, registran 28.053 hechos contra la libertad, integridad y formación sexuales en 2023, 31.474 en 2024 y 32.985 en 2025, para víctimas de todas las edades. Frente a ese volumen, la información

[8]Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Boletín técnico Estadísticas Vitales, nacimientos y defunciones no fetales, año acumulado 2025 preliminar, 20 de marzo de 2026, gráfico 11, Primeras causas de defunción en el ciclo de vida Adolescencia. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/operaciones/EEVV/2026/20-mar-2026/bol-EEVV-ifsem2025pr.pdf

[9]El Tiempo, Violencia sexual, la principal causa de los procesos del ICBF para proteger a niños y niñas: 3.773 casos en 2026, que reseña el informe trimestral del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Disponible en: https://www.eltiempo.com/justicia/paz-y-derechos-humanos/violencia-sexual-principal-motivo-de-los-procesos-de-proteccion-de-ninos-y-ninas-en-el-icbf-3-773-casos-en-2026540

[10]Exposición de motivos del Proyecto de Acto Legislativo No. 016 de 2026 Senado, Cuadro 1.3, con fuente en el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Grupo Nacional de Analítica y Gobernanza de Datos, cifras preliminares de enero a abril de 2026.

de la Rama Judicial reportada por la Corte Suprema de Justicia, a través de la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico y el sistema SIERJU, da cuenta de 342 sentencias por acceso carnal abusivo con menor de catorce años, con 237 personas condenadas, y de 477 sentencias por actos sexuales con menor de catorce años, con 308 personas condenadas, entre enero y marzo de 2026.[11] La comparación no es exacta, por tratarse de fuentes, universos y períodos distintos, pero confirma que la respuesta penal frente a esta criminalidad depende tanto del marco punitivo como de la capacidad de investigación y juzgamiento.

La exposición de motivos reconoce, por otra parte, que la mayor parte de las condenas efectivamente impuestas por los delitos sexuales violentos se concentra en rangos inferiores a veinte años de prisión. Este dato, que se retoma en el análisis de necesidad, indica que la respuesta del sistema depende no solo del máximo punitivo previsto en la ley, sino también de la investigación, la judicialización y la dosificación de las penas.

E. LÍMITES AL PODER DE REFORMA: JUICIO DE SUSTITUCIÓN.

El poder de reforma del Congreso de la República no es ilimitado. Conforme a la doctrina de la sustitución de la Constitución, que la Corte Constitucional adoptó a partir de la Sentencia C-551 de 2003, el constituyente derivado puede reformar la Carta, pero no reemplazar uno de sus ejes definitorios por otro opuesto. El juicio se estructura en tres pasos: la identificación del eje definitorio que podría verse afectado (premisa mayor), el examen del alcance de la reforma frente a ese eje (premisa menor) y la verificación de si el eje fue modificado o, por el contrario, sustituido por otro distinto (conclusión).

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-294 de 2021, aplicó esa metodología al Acto Legislativo 01 de 2020. Como premisa mayor identificó el Estado Social y Democrático de Derecho fundado en la dignidad humana y, como manifestación de este, la resocialización como fin primordial de la pena privativa de la libertad intramural. Como premisa menor, concluyó que la indeterminación de la revisión de la prisión perpetua, sujeta a un tiempo y a hechos futuros e inciertos, anulaba la expectativa razonable del condenado de volver a la vida en sociedad. Sobre el alcance de la prohibición, la Corte Constitucional señaló en la Sentencia C-294 de 2021:

> *"(…) en el caso de Colombia, la proscripción de la pena de muerte y la cadena perpetua constituyeron un punto de partida de la Constitución de 1991, y son prohibiciones consustanciales a la identidad constitucional: a nuestro Estado social de derecho. Por lo tanto, acoger ahora una sanción como la prisión perpetua configura un retroceso en materia de humanización de las penas, en la política criminal y en la garantía de resocialización de las personas condenadas."* ***Corte Constitucional, Sentencia C-294 de 2021.***[12]

La decisión no fue unánime. Tres magistrados salvaron el voto y uno de esos salvamentos sostuvo que la protección reforzada de los niños, niñas y adolescentes es también un eje axial de la Carta, que el Acto Legislativo 01 de 2020 materializaba. Con todo, la regla de decisión vigente es la de la mayoría, y el presente proyecto debe diseñarse para respetarla.

Aplicado al presente proyecto, el juicio arroja tres conclusiones. En primer lugar, el eje es el mismo examinado en la Sentencia C-294 de 2021, de modo que el precedente resulta directamente aplicable. En segundo lugar, a diferencia del Acto Legislativo 01 de 2020, el proyecto no introduce una pena indeterminada en el tiempo: mantiene la prisión como sanción temporal y amplía el máximo de forma excepcional, para un catálogo cerrado de conductas y solo cuando la víctima es menor de edad. En tercer lugar, la temporalidad nominal no basta: una pena temporal cuya duración excede la expectativa de vida del condenado produce, en la práctica, el mismo efecto que la Corte Constitucional reprochó, porque elimina el horizonte cierto de libertad que sustenta la función resocializadora.

Este último riesgo no es teórico. Como se expuso en el literal B, en las modalidades de los artículos 103A y 211A de la Ley 599 de 2000 el doble del máximo equivaldría a cien (100) años de prisión. Por ello, la ponencia propone tres salvaguardas en el pliego de modificaciones, cuyo alcance se precisa en el literal F: que la habilitación se dirija a la ley y no al juez; que el doble se calcule sobre el máximo del respectivo delito, lo que evita que los tipos básicos se dupliquen sobre el límite general; y, como garantía determinante, que la pena sea proporcional, se ejecute conforme a la función resocializadora y no pueda ser de duración perpetua. Con estas salvaguardas, la reforma modula la respuesta punitiva sin reemplazar el eje de la dignidad humana, y la ley que la desarrolle queda obligada a fijar marcos que preserven un horizonte cierto de libertad.

Adicionalmente, el principio de legalidad del artículo 29 de la Constitución Política, que exige que nadie sea juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, impide que la habilitación constitucional opere directamente ante el juez penal. La pena agravada solo podrá imponerse una vez la ley fije sus marcos y únicamente respecto de conductas cometidas con posterioridad a su vigencia.

F. ESTÁNDARES INTERNACIONALES SOBRE PENAS DE MUY LARGA DURACIÓN Y ALCANCE DE LA SALVAGUARDA.

El análisis de la Corte Constitucional en la Sentencia C-294 de 2021 coincide con el estándar desarrollado por los tribunales internacionales de derechos humanos, el cual permite precisar qué condiciones debe reunir una pena de muy larga duración para ser compatible con la dignidad humana.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el caso Vinter y otros contra Reino Unido, sentencia de la Gran Sala del 9 de julio de 2013, concluyó que una pena de prisión de por vida solo es compatible con la prohibición de penas inhumanas o degradantes si es reducible, esto es, si ofrece al condenado tanto una perspectiva de liberación como una posibilidad de revisión, y constató el respaldo del derecho comparado e internacional a mecanismos de revisión que operen a más tardar a los veinticinco años de cumplimiento.[13] Ese mismo parámetro temporal aparece en el numeral 3 del artículo 110 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, aprobado mediante la Ley 742 de 2002, que ordena revisar la pena cuando el recluso haya cumplido las dos terceras partes de ella o veinticinco años de prisión en caso de cadena perpetua.

Conviene precisar que la admisión de la reclusión a perpetuidad en el Estatuto de Roma no altera la regla interna. El inciso tercero del artículo 93 de la Constitución Política, adicionado por el Acto Legislativo 02 de 2001, dispone:

> *"La admisión de un tratamiento diferente en materias sustanciales por parte del Estatuto de Roma con respecto a las garantías contenidas en la Constitución tendrá efectos exclusivamente dentro del ámbito de la materia regulada en él."*

En consecuencia, fuera de la competencia de la Corte Penal Internacional rige plenamente la prohibición del artículo 34 de la Constitución Política, que esta ponencia propone conservar de forma expresa.

En el sistema interamericano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Mendoza y otros contra Argentina, sentencia del 14 de mayo de 2013, declaró que las penas de prisión perpetua impuestas por delitos cometidos cuando los condenados eran menores de edad constituyeron tratos crueles e inhumanos contrarios al artículo 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, precedente que respalda la exclusión de los adolescentes que propone el pliego. A su vez, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso V.R.P., V.P.C. y otros contra Nicaragua, sentencia del 8 de marzo de 2018, precisó que frente a la violencia sexual contra niñas los Estados tienen un deber de debida diligencia reforzada en la investigación, el juzgamiento y la sanción, deber en el que se inscribe la habilitación que propone el proyecto.

De estos estándares se sigue que la compatibilidad de una pena de muy larga duración con la dignidad humana no depende solo de su cifra nominal, sino de que conserve una expectativa real de libertad y un mecanismo que permita valorar el progreso del condenado. Por ello, la expresión "no podrá ser de duración perpetua" que el pliego incorpora al inciso tercero del artículo 34 de la Constitución Política debe entenderse, como voluntad del constituyente derivado que se deja consignada en esta ponencia, como un mandato dirigido al legislador para que toda pena impuesta con base en la habilitación: (i) sea de duración determinada en la sentencia; (ii) conserve una expectativa real y verificable de libertad dentro de la vida del condenado; y (iii) permita el acceso a mecanismos de redención o de revisión compatibles con la función resocializadora.

Esta es la diferencia sustancial frente al Acto Legislativo 01 de 2020. Aquel partía de una pena perpetua cuya revisión, según la Corte Constitucional en la Sentencia C-294 de 2021, quedaba sujeta a un tiempo y a hechos futuros e inciertos. La habilitación aquí propuesta parte de una pena temporal y exige a la ley garantizar, desde la sentencia, el horizonte de libertad que integra el núcleo de la dignidad humana.

G. ESTÁNDAR CONSTITUCIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL Y PROPORCIONALIDAD DE LA PENA.

El incremento punitivo que habilita la reforma se enmarca en la libertad de configuración del legislador en materia de política criminal, con los límites de razonabilidad, proporcionalidad y necesidad. Sobre el particular, la Corte Constitucional ha señalado:

> *El legislador tiene competencia exclusiva en la definición de la política criminal del Estado que encuentra claro respaldo en el principio democrático y en la soberanía popular (C.P. arts. 1º y 3º), razón por la cual, corresponde a las mayorías políticas, representadas en el Congreso, determinar, dentro de los marcos de la Constitución Política, la orientación del Estado en estas materias. El ejercicio de dicha facultad genérica, tiene fundamento en la denominada cláusula general de competencia según la cual corresponde al órgano legislativo "hacer las leyes", lo que a su vez comporta la posibilidad de interpretarlas, modificarlas y derogarlas. (C.P., art. 150 y 114). Específicamente, en relación con las normas del Código penal, el Congreso de la República tiene una facultad expresa y específica de expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones. De acuerdo al principio democrático la definición de cuáles comportamientos son delictivos debe ser hecha por los representantes del pueblo.*
>
> *(…)*
>
> *La Corte ha reconocido el amplio margen con el que cuenta el legislador para determinar el contenido concreto del Derecho penal, en desarrollo de la política criminal del Estado. En ejercicio de esta competencia, corresponde al legislador determinar las conductas punibles y establecer el quantum de las penas correspondientes, de acuerdo con la valoración que haga de las diferentes conductas en el marco de la política criminal, así como es él quien puede señalar los casos en los que, dadas determinadas circunstancias, aquellas pueden disminuirse o aumentarse y los procedimientos para tal efecto, todo ello dentro del marco de la Constitución, y bajo los principios de razonabilidad y proporcionalidad .* ***Corte Constitucional, Sentencia C-334 de 2013.***

---

[11] El Tiempo, Delitos sexuales en Colombia: una década de registros que supera los 310.000 casos, 11 de octubre de 2026, con base en cifras del Ministerio de Defensa Nacional y de la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico de la Corte Suprema de Justicia, disponible en: https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/delitos-sexuales-en-colombia-una-decada-de-registros-que-supera-los-310-000-casos-3592925

[12] Corte Constitucional, Sentencia C-294 de 2021, M.P. Cristina Pardo Schlesinger. Comunicado No. 33 de la Corte Constitucional del 2 de septiembre de 2021, disponible en: https://www.ambitojuridico.com/sites/default/files/2021-09/ComSent-C-294-21.pdf

[13] Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Gran Sala, caso Vinter y otros contra Reino Unido, demandas Nos. 66069/09, 130/10 y 3896/10, sentencia del 9 de julio de 2013, nota informativa disponible en: https://www.bailii.org/eu/cases/ECHR/2013/786.html

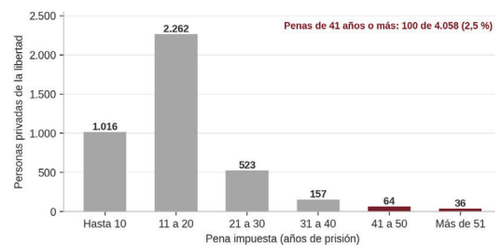
Ese margen tiene hoy un límite específico. La Corte Constitucional, en la Sentencia C-383 de 2022, precisó que, en el marco del estado de cosas inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria declarado, entre otras, en las Sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015, el Congreso debe satisfacer una carga argumentativa mínima cuando aumenta las penas. Según esa providencia, durante el trámite el legislador debe: (i) contar con elementos fácticos que le permitan establecer la finalidad, idoneidad y necesidad de la pena; (ii) valorar objetivamente la importancia del bien jurídico tutelado, la gravedad de la amenaza o ataque, la repercusión de la afectación en el interés general y el orden social, el ámbito de responsabilidad subjetiva del infractor y la necesidad de la protección específica frente a otros medios preventivos igualmente idóneos; y (iii) exponer argumentos que justifiquen que la sanción respeta de manera estricta y reforzada la libertad personal y responde al fin resocializador de la pena.[14] Aunque ese estándar se formuló frente a una ley, la ponencia lo adopta como criterio de rigor, pues la ley que desarrolle esta reforma estará sujeta a él.

En cuanto a los elementos fácticos, la exposición de motivos y las fuentes oficiales reseñadas en el literal D acreditan la magnitud de la violencia letal y sexual contra la niñez y su concentración en la adolescencia. No contiene, en cambio, evidencia sobre el efecto disuasorio de penas superiores a cincuenta años, sobre la reincidencia en estos delitos ni sobre el impacto de la medida en el sistema penitenciario. Por ello resulta pertinente que, en el curso del trámite, se recaben los conceptos del Consejo Superior de Política Criminal, el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Fiscalía General de la Nación, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

En cuanto a la valoración objetiva, los bienes jurídicos protegidos son la vida y la libertad, integridad y formación sexuales de sujetos de especial protección constitucional cuyos derechos prevalecen, de modo que su importancia es máxima. La gravedad del ataque es igualmente máxima, porque las conductas comprendidas producen daños irreversibles. Su repercusión en el orden social trasciende a la víctima y a su familia y compromete la confianza en la capacidad del Estado para proteger a la niñez. En cuanto al ámbito subjetivo, la habilitación se limita a conductas dolosas y excluye las culposas; la ley reglamentaria deberá precisar, además, las formas de participación y los grados de ejecución a los que se aplica. Finalmente, en cuanto a la necesidad frente a otros medios, el ordenamiento ya cuenta con el máximo general de cincuenta años, la exclusión de beneficios del artículo 199 de la Ley 1098 de 2006 y la imprescriptibilidad de la acción en los delitos sexuales, de modo que la habilitación solo se justifica como respuesta excepcional para los casos de mayor gravedad, y no como sustituto de la investigación, la judicialización y la prevención.

El análisis de la necesidad puede precisarse con la información penitenciaria que obra en el expediente. Según las cifras del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario reproducidas en la exposición de motivos del Proyecto de Acto Legislativo No. 016 de 2026 Senado, de 4.058 personas privadas de la libertad por acceso carnal violento, acceso carnal o acto sexual en persona puesta en incapacidad de resistir y acceso carnal o acto sexual abusivos con incapaz de resistir, solo 100, equivalentes al 2,5 %, tienen penas de cuarenta y un años o más, y apenas 36, el 0,9 %, penas de más de cincuenta y un años.[15] Estas cifras, que no discriminan la edad de la víctima, muestran dos hechos relevantes para el juicio de constitucionalidad.

Gráfico 4. Personas privadas de la libertad por acceso carnal violento, en persona puesta en incapacidad de resistir y abusivo con incapaz de resistir, según pena impuesta



Fuente: Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, cifras reproducidas en la exposición de motivos del Proyecto de Acto Legislativo No. 016 de 2026 Senado. Elaboración propia.[16]

El primero es que el techo punitivo solo opera como límite efectivo en un grupo reducido de casos extremos. Como el máximo para un solo tipo penal es de cincuenta años, las penas superiores corresponden necesariamente a concursos de conductas, es decir, a supuestos de pluralidad de hechos o de víctimas, que es el universo al que se dirige la habilitación excepcional. Corresponderá a la ley que desarrolle la reforma armonizar este marco con la regla de concurso del inciso 2.° del artículo 31 de la Ley 599 de 2000. El segundo es que la medida no tiene aptitud para incrementar de forma significativa la población intramural, lo que acota su impacto en el estado de cosas inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria y satisface la exigencia de valorar la realidad del sistema que fijó la Sentencia C-383 de 2022.

La experiencia nacional ilustra ese problema. Luis Alfredo Garavito Cubillos fue condenado en 2001 a penas que sumaban 1.853 años de prisión por el homicidio y abuso de 172 niños, niñas y adolescentes, según informó la Fiscalía General de la Nación, pero por virtud del límite legal entonces vigente la pena que debía cumplir quedó fijada en cuarenta años.[17] Casos de esa naturaleza, en los que el máximo legal impide graduar la respuesta frente a una pluralidad extrema de víctimas, son los que justifican una habilitación constitucional excepcional, y no la generalidad de las condenas.

En cuanto a la libertad personal y el fin resocializador, la mayor restricción de la libertad del condenado encuentra justificación en la protección reforzada de bienes jurídicos prevalentes, siempre que la pena conserve un horizonte cierto de libertad. Esa es precisamente la función de la cláusula de salvaguarda propuesta, que impone a la ley y al juez una pena proporcional, ejecutada conforme a la función resocializadora y en ningún caso perpetua.

Con base en lo anterior, el juicio de proporcionalidad arroja el siguiente resultado. La finalidad es constitucionalmente imperiosa, pues se orienta a la protección de la vida e integridad sexual de la niñez conforme al artículo 44 de la Constitución Política. La medida es idónea en cuanto refuerza la prevención general y expresa el máximo reproche frente a las conductas más graves, aunque la Corte Constitucional, en la Sentencia C-294 de 2021, advirtió que el endurecimiento punitivo por sí solo no asegura la protección de las víctimas, razón por la cual la medida conserva un límite temporal cierto. La necesidad se satisface en tanto la habilitación es excepcional y focalizada, y no general. Y la proporcionalidad en sentido estricto depende de que la pena no anule el fin resocializador, lo que garantizan las salvaguardas incorporadas en el pliego.

Por las razones anteriores, se estima que la iniciativa, con las modificaciones propuestas, es constitucional, necesaria, proporcionada y conveniente, y que constituye un desarrollo del mandato de protección reforzada previsto en el artículo 44 de la Constitución Política.

H. CONTENIDO Y ALCANCE DE LA INICIATIVA.

El proyecto se compone de tres (3) artículos. El artículo 1.° fija el objeto; el artículo 2.° modifica el artículo 34 de la Constitución Política para habilitar la pena agravada y ordena la presentación de la ley que la desarrolle; y el artículo 3.° fija la vigencia.

Con las modificaciones propuestas, la habilitación tiene el siguiente alcance. Opera solo frente al homicidio doloso y al acceso carnal violento o en persona puesta en incapacidad de resistir o incapaz de resistir, y solo cuando la víctima sea menor de 18 años. No crea tipos penales ni fija directamente penas, pues su concreción queda deferida a la ley. Se aplicará únicamente a conductas cometidas con posterioridad a la vigencia de esa ley, en virtud del principio de legalidad del artículo 29 de la Constitución Política. Y no se aplica a los adolescentes sujetos al sistema de responsabilidad penal para adolescentes, en concordancia con el artículo 37 de la Convención sobre los Derechos del Niño, que prohíbe imponer prisión perpetua sin posibilidad de excarcelación por delitos cometidos por menores de 18 años.

V. PLIEGO DE MODIFICACIONES

A continuación, se presenta el cuadro con las modificaciones propuestas al texto radicado:

DISPOSICIÓN VIGENTE	TEXTO PROPUESTO PARA PONENCIA	JUSTIFICACIÓN
Título del Proyecto de Acto Legislativo No. 016 de 2026 Senado.		
Título radicado: "Por medio del cual se refuerza la protección Constitucional de los niños, niñas y adolescentes mediante la imposición de penas severas frente a delitos de especial gravedad y se dictan otras disposiciones".	"Por medio del cual se refuerza la protección constitucional de los niños, niñas y adolescentes mediante la imposición de penas severas frente a delitos de especial gravedad".	Se suprime la expresión "y se dictan otras disposiciones", porque el proyecto modifica únicamente el artículo 34 de la Constitución Política y no contiene otras disposiciones. La exposición de motivos titula la iniciativa sin dicha expresión.
Artículo 1.° del Proyecto de Acto Legislativo No. 016 de 2026 Senado (disposición propia del acto legislativo; no modifica una norma vigente).		
No hay disposición vigente. Es un artículo propio del proyecto de acto legislativo.	**ARTÍCULO 1.°. OBJETO.** El presente acto legislativo tiene por objeto fortalecer la protección constitucional de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes mediante la habilitación excepcional para que la ley establezca penas de prisión más severas frente a los delitos de homicidio doloso y de acceso carnal violento o en persona puesta en incapacidad de resistir o incapaz de resistir cometidos en su contra, con el fin de reforzar la prevención, la sanción efectiva de estos delitos y la garantía de los principios de justicia, protección integral y prevalencia de los derechos de la niñez.	Se armoniza el objeto con el artículo 2.° del proyecto. El texto radicado aludía en general a "las conductas de violencia sexual", mientras que la habilitación del artículo 2.° comprende únicamente el acceso carnal violento o en persona puesta en incapacidad de resistir o incapaz de resistir. Se precisa además que la habilitación se dirige a la ley, en concordancia con el inciso tercero propuesto.

[14] Corte Constitucional, Sentencia C-383 de 2022, M.P. Hernán Correa Cardozo. Comunicado No. 34 de la Corte Constitucional del 19 de octubre de 2022, disponible en: https://legalytributarioenlinea.co.pwc.com/Repositorio%20PwC/PDF/QTROS-000036-22.pdf

[15] Exposición de motivos del Proyecto de Acto Legislativo No. 016 de 2026 Senado, cuadro Penas impuestas por delitos violentos contra la integridad sexual (cifras INPEC). Cálculo propio a partir de las filas de acceso carnal o acto sexual abusivos con incapaz de resistir (453 personas), acceso carnal o acto sexual en persona puesta en incapacidad de resistir (199) y acceso carnal violento (3.406).

[16] Exposición de motivos del Proyecto de Acto Legislativo No. 016 de 2026 Senado, cuadro Penas impuestas por delitos violentos contra la integridad sexual (cifras INPEC). Agregación propia de las filas de acceso carnal o acto sexual abusivos con incapaz de resistir, acceso carnal o acto sexual en persona puesta en incapacidad de resistir y acceso carnal violento; las cifras no discriminan la edad de la víctima.

[17] El País, ¿Qué hizo Garavito? Estos fueron los monstruosos crímenes del confeso violador, 12 de octubre de 2023, disponible en: https://www.elpais.com.co/colombia/que-hizo-garavito-estos-fueron-los-monstruosos-crimenes-del-confeso-violador-1206.html

DISPOSICIÓN VIGENTE	TEXTO PROPUESTO PARA PONENCIA	JUSTIFICACIÓN
Artículo 2.° del Proyecto de Acto Legislativo No. 016 de 2026 Senado, que modifica el artículo 34 de la Constitución Política.		
ARTÍCULO 34. Se prohíben las penas de destierro, prisión perpetua 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.	**ARTÍCULO 34.** Se prohíben las penas de destierro, prisión perpetua 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 cuando un niño, niña o adolescente sea víctima de las conductas de homicidio en modalidad dolosa, acceso carnal que implique violencia o sea puesto en incapacidad de resistir o sea incapaz de resistir, la ley podrá establecer como sanción la pena de prisión hasta por el doble de la pena máxima prevista en la ley penal para el respectivo delito. En todo caso, esta pena será proporcional a la gravedad de la conducta, se ejecutará conforme a la función resocializadora de la pena y no podrá ser de duración perpetua. Lo dispuesto en este inciso no se aplicará a los adolescentes sujetos al sistema de responsabilidad penal para adolescentes. **PARÁGRAFO TRANSITORIO.** El Gobierno Nacional contará con un (1) año contado a partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo, para radicar ante el Congreso de la República el proyecto de ley que desarrolle lo dispuesto en el inciso tercero de este artículo, atendiendo a criterios de proporcionalidad, razonabilidad y resocialización.	Se conserva el inciso primero vigente, que incluye la prohibición de la prisión perpetua. El texto radicado lo reproducía como "Se prohíben penas de destierro y confiscación", redacción del Acto Legislativo 01 de 2020, declarado inexequible en la Sentencia C-294 de 2021, con lo cual suprimía la prohibición sin que la iniciativa lo propusiera. En el inciso tercero, frente al texto radicado: se sustituye "se podrá imponer" por "la ley podrá establecer", en armonía con el principio de legalidad del artículo 29 de la Constitución Política y con el parágrafo transitorio; se precisa que el doble se calcula sobre la pena máxima "para el respectivo delito"; se consagran como límites expresos la proporcionalidad, la función resocializadora y la prohibición de que la pena sea perpetua; y se excluye a los adolescentes sujetos al sistema de responsabilidad penal para adolescentes, en atención al artículo 37 de la Convención sobre los Derechos del Niño. En el parágrafo transitorio se ajusta la referencia al objeto de la ley reglamentaria y se incorpora la resocialización entre los criterios que dicha ley debe atender.

El artículo 3.° del Proyecto de Acto Legislativo No. 016 de 2026 Senado se mantiene en los términos del texto radicado.

VI. CONFLICTO DE INTERÉS.

Se advierte que el presente Proyecto de Acto Legislativo es de carácter general; sin embargo, en cumplimiento de la Ley 2003 de 2019, se hace la salvedad de que corresponde a la esfera privada de cada uno de los congresistas el examen del contenido de la presente iniciativa legislativa, y de otros elementos que puedan derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés contemplados en el artículo 286 de la Ley 5.ª de 1992.

VII. IMPACTO FISCAL.

El artículo 7.° de la Ley 819 de 2003 ordena:

> *Artículo 7.° Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.*

Con respecto a lo dispuesto en el citado artículo, resulta conveniente precisar que el presente proyecto de acto legislativo no es una iniciativa que *"ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios"*. Se limita a habilitar en la Constitución Política una respuesta punitiva cuya configuración concreta queda deferida a la ley que ordena expedir el parágrafo transitorio. En el trámite de esa ley deberán valorarse los eventuales efectos fiscales de penas de mayor duración sobre el sistema penitenciario y carcelario, con el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En consonancia con lo anterior, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-075 de 2022, precisó:

> *"**El deber de análisis de impacto fiscal solo se hace exigible si la iniciativa legislativa efectivamente ordena un gasto o establece un beneficio tributario, no si se limita a autorizarlos.** El análisis de impacto fiscal varía según se trate de iniciativas del Congreso o gubernamentales. En relación con las primeras -que son las pertinentes para el asunto en cuestión-, la responsabilidad a cargo del Legislador "no exige un análisis detallado o exhaustivo del costo fiscal y de las fuentes de financiamiento, aunque sí demanda una mínima consideración al respecto, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales". La verificación sobre la mínima consideración supone constatar que en el proceso de deliberación los legisladores hayan contado con "información suficiente sobre el impacto, así como una valoración y análisis específico por parte de los órganos responsables de su aprobación".*

(Negrilla fuera del texto)

Corte Constitucional, Sentencia C-075 de 2022.

En consecuencia, la iniciativa resulta compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, sin perjuicio de que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el trámite, rinda su concepto conforme al artículo 7.° de la Ley 819 de 2003.

VIII. PROPOSICIÓN.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presento **PONENCIA FAVORABLE** y de manera respetuosa solicito a los Honorables Senadores de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República **dar primer debate** de conformidad con el texto propuesto en la presente ponencia, con la finalidad de aprobar el Proyecto de Acto Legislativo No. 016 de 2026 Senado *"Por medio del cual se refuerza la protección Constitucional de los niños, niñas y adolescentes mediante la imposición de penas severas frente a delitos de especial gravedad y se dictan otras disposiciones"*.

Sin otro particular, se suscribe,

JUAN CARLOS GARCÍA GÓMEZ
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. 016 DE 2026 SENADO

"Por medio del cual se refuerza la protección constitucional de los niños, niñas y adolescentes mediante la imposición de penas severas frente a delitos de especial gravedad".

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1.°. Objeto. El presente acto legislativo tiene por objeto fortalecer la protección constitucional de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes mediante la habilitación excepcional para que la ley establezca penas de prisión más severas frente a los delitos de homicidio doloso y de acceso carnal violento o en persona puesta en incapacidad de resistir o incapaz de resistir cometidos en su contra, con el fin de reforzar la prevención, la sanción efectiva de estos delitos y la garantía de los principios de justicia, protección integral y prevalencia de los derechos de la niñez.

Artículo 2.°. Modifíquese el artículo 34 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 34. Se prohíben las penas de destierro, prisión perpetua 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 cuando un niño, niña o adolescente sea víctima de las conductas de homicidio en modalidad dolosa, acceso carnal que implique violencia o sea puesto en incapacidad de resistir o sea incapaz de resistir, la ley podrá establecer como sanción la pena de prisión hasta por el doble de la pena máxima prevista en la ley penal para el respectivo delito. En todo caso, esta pena será proporcional a la gravedad de la conducta, se ejecutará conforme a la función resocializadora de la pena. Lo dispuesto en este inciso no se aplicará a los adolescentes sujetos al sistema de responsabilidad penal para adolescentes.

Parágrafo Transitorio. El Gobierno Nacional contará con un (1) año contado a partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo, para radicar ante el Congreso de la República el proyecto de ley que desarrolle lo dispuesto en el inciso tercero de este artículo, atendiendo a criterios de proporcionalidad, razonabilidad y resocialización.

Artículo 3.°. Vigencia. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

Sin otro particular, se suscribe,

JUAN CARLOS GARCÍA GÓMEZ
Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 190 DE 2026 SENADO

por medio de la cual se crea el delito de acoso sexual en espacio público y transporte público y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., 3 de noviembre de 2026

Honorable Senador
ENRIQUE GÓMEZ
Presidente
Comisión Primera
Ciudad

Asunto: Informe de ponencia para Primer Debate en la Comisión Primera del Senado de la República del **Proyecto de Ley No. 190 de 2026 Senado** *"Por medio de la cual se crea el delito de acoso sexual en espacio público y transporte público y se dictan otras disposiciones"*.

Cordial saludo

En cumplimiento de la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República y de acuerdo con lo establecido en el Artículo 156 de la Ley 5 de 1992, me permito rendir informe de ponencia para Primer Debate en la Comisión Primera del Senado del **Proyecto de Ley No. 190 de 2026 Senado** *"Por medio de la cual se crea el delito de acoso sexual en espacio público y transporte público y se dictan otras disposiciones"*.

1. Trámite de la iniciativa:

El **Proyecto de Ley número 190 de 2026 Senado**, *"Por medio de la cual se crea el delito de acoso sexual en espacio público y transporte público y se dictan otras disposiciones"*, fue radicado ante la Secretaría General del Senado de la República el 19 de agosto de 2026, por iniciativa de la Honorable Senadora María Angélica Guerra López, acompañado de su correspondiente exposición de motivos.

La iniciativa fue remitida a la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, cuya Secretaría dejó constancia de la radicación del expediente en dicha célula legislativa el 28 de agosto de 2026.

En cumplimiento de la designación efectuada, se presenta a consideración de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República el informe de ponencia para primer debate de la iniciativa.

II. Objeto del Proyecto de Ley

El **Proyecto de Ley número 190 de 2026** Senado tiene como objeto fortalecer la protección de la libertad, integridad y autodeterminación sexual de las mujeres en los espacios públicos, los lugares abiertos al público y los sistemas de transporte público o privado de uso colectivo. Para ello, propone incorporar al Código Penal un delito autónomo que sancione las conductas de acoso sexual cometidas en estos entornos y establecer medidas complementarias de prevención y atención a las víctimas.

La iniciativa busca contribuir a que las mujeres puedan transitar, utilizar los servicios de transporte y participar en la vida pública sin estar expuestas a comportamientos sexuales no consentidos que condicionen sus decisiones, restrinjan sus desplazamientos o menoscaben su dignidad. Desde esta perspectiva, reconoce que la protección frente al acoso sexual comprende tanto la autonomía

sobre el propio cuerpo como el ejercicio de los derechos en condiciones de igualdad y seguridad.

Con este propósito, el proyecto define las conductas que pretende sancionar, establece las penas y circunstancias de agravación aplicables y determina las condiciones para su investigación.

III. Consideraciones generales sobre el Proyecto de Ley

Acoso sexual en transporte y espacios públicos:

El acoso sexual en el transporte y los espacios públicos constituye un problema que trasciende la seguridad ciudadana y compromete el ejercicio efectivo de los derechos. Sus distintas manifestaciones vulneran la autonomía sobre el propio cuerpo y pueden convertir los desplazamientos cotidianos en experiencias de intimidación, vigilancia y temor.

Para las mujeres, la exposición a estas conductas representa una barrera adicional para acceder al trabajo, a la educación, a los servicios y a las actividades de la vida comunitaria. En Colombia, la información disponible permite identificar una afectación significativa y diferenciada por sexo, así como dificultades institucionales para conocer la verdadera magnitud del fenómeno, particularmente debido al subregistro de los hechos.

En este sentido, el diagnóstico de la Estrategia Nacional para Abordar la Violencia Sexual en el Transporte Público y la Movilidad Activa (ENVIS), publicado por el Ministerio de Transporte en 2025, recoge información de la Policía Nacional correspondiente a 2023. Según estos registros, en los sistemas de transporte del país se reportaron 35 casos de acceso carnal, 85 de actos sexuales, 16 de otros delitos sexuales contra menores de edad y 12 de acoso sexual.[1]

No obstante, el propio diagnóstico advierte sobre la existencia de un importante subregistro. Al contrastar las denuncias con encuestas, estudios exploratorios y otras fuentes de información, reconoce que los registros administrativos no reflejan la totalidad de los hechos ocurridos. En consecuencia, el reducido número de casos registrados no puede interpretarse como evidencia de una baja incidencia del fenómeno, sino que debe examinarse a la luz de las barreras para denunciar, las deficiencias en los mecanismos de registro y las dificultades para que estas conductas lleguen a conocimiento de las autoridades.

Esta diferencia entre los registros oficiales y las experiencias de victimización se hace particularmente evidente al examinar los resultados de la Encuesta de Percepción y Victimización de Bogotá 2025, elaborada por la Cámara de Comercio de Bogotá a partir de una muestra de 20.038 personas. La encuesta incorporó preguntas específicas sobre acoso sexual en el sistema TransMilenio, incluidos buses, paraderos, portales y estaciones, y encontró que el 17,6 % de las personas encuestadas manifestó haber sido víctima de estas conductas. Al desagregar los resultados por sexo, la proporción ascendió al 25,7 % entre las mujeres, frente al 7,4 % entre los hombres.[2]

Los resultados revelan una brecha de 18,3 puntos porcentuales y una proporción de victimización declarada entre las mujeres aproximadamente 3,5 veces superior a la de los hombres. Más allá de su dimensión estadística, esta diferencia evidencia que las experiencias de inseguridad y violencia en el transporte público no son homogéneas. Las mujeres enfrentan riesgos específicos asociados al acoso sexual, la intimidación, el contacto físico no consentido y otras formas de violencia basada en género, que pueden restringir su libertad de circulación, afectar su autonomía y condicionar decisiones tan cotidianas como los horarios, los medios de transporte o las rutas que utilizan.

Aunque Bogotá concentra una parte importante de la información disponible, la problemática no se limita a la capital. En mayo de 2025, la Alcaldía de Medellín informó que durante 2024 se habían reportado 136 casos de acoso sexual en el transporte público, mientras que, en lo corrido de 2025, se habían registrado otros 36. La administración municipal reconoció, además, la persistencia del subregistro y la necesidad de fortalecer tanto el conocimiento de las rutas de atención como la confianza de las víctimas en los mecanismos institucionales de denuncia.[3]

Precisamente, uno de los principales obstáculos para dimensionar la magnitud del fenómeno es la distancia que existe entre experimentar una situación de acoso sexual y ponerla en conocimiento de las autoridades. Esta dificultad no solo limita la disponibilidad de información confiable, sino que también obstaculiza la activación de las rutas de atención y la adopción de medidas oportunas de protección y sanción.

Al respecto, los resultados divulgados de la Encuesta de Acoso Sexual Callejero 2025, realizada en Bogotá, ofrecen evidencia adicional sobre estas barreras. Según la Veeduría Distrital, solo el 27 % de las mujeres encuestadas sabía dónde denunciar estas conductas y apenas el 8,3 % manifestó haberlo hecho. A ello se suma que el 51,6 % de las mujeres participantes señaló haber experimentado acoso sexual callejero entre junio de 2024 y junio de 2025.[4]

Si bien el 8,3 % corresponde a un indicador local de denuncia obtenido mediante una encuesta y no puede extrapolarse directamente al conjunto del país, constituye una señal preocupante sobre las dificultades que enfrentan las víctimas para acceder a los mecanismos institucionales de atención. En conjunto, la evidencia examinada permite identificar dos problemas estrechamente relacionados: por una parte, la persistencia de conductas de acoso sexual que afectan de manera diferenciada a las mujeres y restringen el ejercicio de sus derechos; por otra, la insuficiencia de los mecanismos de denuncia, registro y atención, que contribuye a mantener una parte importante de estas violencias fuera del conocimiento de las autoridades.

De ahí que la respuesta institucional no deba limitarse al fortalecimiento de las medidas de vigilancia, prevención y atención en los sistemas de transporte y los espacios públicos, sino que deba contemplar también una respuesta desde el derecho penal. En este sentido, resulta necesario avanzar en la tipificación del acoso sexual en espacios públicos y medios de transporte como una conducta punible autónoma, que permita reconocer sus particularidades, delimitar con claridad los comportamientos sancionables y garantizar una protección efectiva de los bienes jurídicos comprometidos, especialmente la libertad, la integridad y la autonomía sexuales.

La creación de este tipo penal permitiría, además, superar las dificultades que presenta el marco normativo vigente para abordar estas conductas, dotar a las

[1] Ministerio de Transporte. Estrategia Nacional para Abordar la Violencia Sexual en el Transporte Público y la Movilidad Activa – ENVIS –. 2025

[2] Cámara de Comercio de Bogotá. Encuesta de Percepción y Victimización de Bogotá 2025.

[3] Alcaldía de Medellín. «Medellín cumple 10 años construyendo espacios seguros para mujeres y niñas». Mayo de 2025.

[4] Veeduría Distrital. «Encuesta de Acoso Sexual Callejero 2025: una radiografía necesaria para Bogotá». Publicación institucional de divulgación de resultados

autoridades de herramientas jurídicas específicas para su investigación y sanción y fortalecer la garantía de los derechos de las víctimas, con observancia de los principios de legalidad, proporcionalidad y mínima intervención del derecho penal.

Insuficiencia de la protección:

El ordenamiento penal colombiano contempla distintas figuras orientadas a proteger la libertad e integridad sexual . Sin embargo, sus ámbitos de aplicación no comprenden necesariamente todas las manifestaciones de acoso sexual que se presentan en el transporte y los espacios públicos. Esta circunstancia exige examinar la suficiencia de la protección penal vigente frente a conductas que, por sus características, pueden producirse entre personas desconocidas, sin vínculos previos de autoridad, subordinación o en situaciones de intimidación que afectan el ejercicio cotidiano de la libertad y la autonomía sexuales.

Una primera limitación se encuentra en los elementos exigidos por el artículo 210A del Código Penal, que sanciona el acoso, la persecución, el hostigamiento o el asedio físico o verbal con fines sexuales no consentidos, cuando el autor se vale de una situación de superioridad manifiesta o de relaciones de autoridad o poder derivadas, entre otros factores, de la edad, el sexo o la posición laboral, social, familiar o económica.[5] Al respecto, la Corte Suprema de Justicia ha precisado que estas relaciones no se circunscriben al ámbito laboral ni requieren necesariamente una jerarquía formal. No obstante, la configuración del delito exige acreditar la existencia de una situación de superioridad o poder y su aprovechamiento por parte del sujeto activo. Asimismo, la jurisprudencia ha señalado que la persistencia de la conducta puede manifestarse mediante actos sucesivos desarrollados en un período breve, sin que sea indispensable que se prolonguen durante días o semanas.[6]

Estas exigencias pueden dificultar la aplicación del tipo penal frente a comportamientos de naturaleza sexual cometidos entre personas sin vínculos previos, mediante episodios aislados y en circunstancias en las que no resulte posible acreditar el aprovechamiento de una posición de superioridad. Aunque la ausencia de estos elementos no desvirtúa la afectación sufrida por la víctima, sí puede impedir la adecuación típica de la conducta al artículo 210A y hacer necesario determinar si los hechos configuran otro delito. En consecuencia, la insuficiencia normativa no radica en una exclusión general de los espacios públicos del ámbito de aplicación del acoso sexual, sino en que los presupuestos exigidos por el tipo penal no necesariamente concurren en todas las modalidades de violencia sexual que allí se presentan.

Una segunda dificultad se relaciona con el tratamiento penal de determinadas agresiones sexuales mediante la figura de injuria por vías de hecho, prevista en el artículo 226 del Código Penal.[7] Esta disposición, ubicada dentro de los delitos contra la integridad moral, sanciona los agravios realizados mediante vías de hecho y responde, por tanto, a una finalidad de protección distinta de aquella que caracteriza a los delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales.

Desde esta perspectiva, la protección de la integridad moral no comprende necesariamente la totalidad de los bienes jurídicos afectados por una conducta de naturaleza sexual impuesta a la víctima. Estas agresiones pueden comprometer directamente la autonomía corporal, la libertad para decidir sobre las interacciones de contenido sexual y la posibilidad de transitar por los espacios públicos sin experimentar intimidaciones de esta naturaleza. Por ello, su calificación exclusivamente como una afectación al honor puede resultar insuficiente para reconocer la dimensión sexual de la agresión y la gravedad de los derechos comprometidos. Lo anterior no supone que cualquier comportamiento ofensivo deba equipararse automáticamente a un delito sexual, sino que su calificación jurídica debe atender a las circunstancias concretas de los hechos y al bien jurídico efectivamente lesionado o puesto en peligro.

Ahora bien, el análisis de estas insuficiencias debe partir del reconocimiento de las herramientas de protección que ya contempla el ordenamiento penal. En particular, el artículo 206 del Código Penal sanciona los actos sexuales distintos del acceso carnal ejecutados mediante violencia, mientras que el artículo 212A establece una comprensión amplia de esta última, que incluye, además del uso de la fuerza, la intimidación, la coacción y otras circunstancias que impidan el libre consentimiento de la víctima.[8] En consecuencia, la configuración de una agresión sexual no depende exclusivamente de la existencia de lesiones, forcejeos o resistencia física, pues la violencia también puede manifestarse mediante mecanismos de intimidación o sometimiento que afectan la libertad de decisión de la persona.

Por esta razón, la creación de un tipo penal autónomo debe concebirse como una medida complementaria a las disposiciones existentes y no como un mecanismo destinado a sustituirlas. Su finalidad debe ser ampliar la protección frente a aquellas conductas que, pese a comprometer la libertad y la autonomía sexuales, no satisfacen los elementos exigidos por los tipos penales vigentes. Al mismo tiempo, la nueva regulación debe preservar la aplicación de las disposiciones que sancionan comportamientos de mayor gravedad, evitando que la incorporación de una figura específica conduzca a una calificación menos severa de agresiones que ya cuentan con una respuesta penal.

En este contexto, resulta jurídicamente pertinente avanzar en la tipificación autónoma del acoso sexual en el transporte y los espacios públicos, mediante una disposición que reconozca las particularidades de estas conductas, delimite de manera precisa los comportamientos sancionables y garantice una protección adecuada de los bienes jurídicos comprometidos. Esta regulación debe atender, además, a la afectación desproporcionada que experimentan las mujeres y articularse con mecanismos que faciliten la denuncia, la identificación de los presuntos responsables, la conservación de los elementos materiales probatorios y la atención de las víctimas sin revictimización. De esta manera, la creación de un nuevo tipo penal no constituiría una respuesta meramente simbólica, sino un instrumento orientado a cerrar vacíos de protección y fortalecer la capacidad del Estado para prevenir, investigar y sancionar estas formas de violencia sexual, con observancia de los principios de legalidad, proporcionalidad y mínima intervención penal.

Necesidad de un tipo penal autónomo:

La creación de un tipo penal autónomo de acoso sexual en el transporte y los espacios públicos busca superar las insuficiencias de protección frente a conductas que vulneran la libertad y la autodeterminación sexuales, pero que no necesariamente reúnen los elementos exigidos por los delitos actualmente previstos

[5] Colombia. Congreso de la República. Ley 599 de 2000, Código Penal, artículo 210A, adicionado por el artículo 29 de la Ley 1257 de 2008.

[6] Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. Sentencia SP459-2023, radicación 58669. M. P. Gerson Chaverra Castro.

[7] Colombia. Congreso de la República. Ley 599 de 2000, Código Penal, artículo 226,

[8] Colombia. Congreso de la República. Ley 599 de 2000, Código Penal, artículos 206, "Acto sexual violento", y 212A, "Violencia"; este último adicionado por el artículo 11 de la Ley 1719 de 2014.

en el ordenamiento jurídico. Su finalidad es establecer una respuesta penal específica para estas manifestaciones de violencia sexual, mediante una descripción clara y precisa de los comportamientos sancionables y el reconocimiento de los bienes jurídicos comprometidos. Esta regulación debe complementar las disposiciones existentes, sin desplazar la aplicación de aquellos tipos penales que sancionan conductas de mayor gravedad cuando los hechos reúnen sus elementos constitutivos.

La necesidad de esta intervención adquiere especial relevancia al considerar que el acoso sexual en estos entornos afecta de manera desproporcionada a las mujeres. Sus consecuencias trascienden el momento de la agresión y pueden condicionar decisiones cotidianas relacionadas con los recorridos, horarios y medios de transporte utilizados. De esta manera, la vulneración de la libertad sexual puede traducirse también en restricciones al acceso al trabajo, la educación y las actividades de la vida pública, profundizando las desigualdades en el ejercicio de los derechos y en el disfrute de los espacios compartidos.

Por esta razón, aunque la protección penal debe extenderse a todas las personas, resulta necesario incorporar un enfoque diferencial de género que reconozca los riesgos particulares y las barreras de acceso a la justicia que enfrentan las mujeres. Este enfoque permite comprender las circunstancias en las que se producen las agresiones y orientar la respuesta institucional hacia una protección efectiva de los derechos. Su incorporación, por tanto, no debe limitarse al reconocimiento de estas desigualdades, sino reflejarse tanto en la configuración del tipo penal como en los mecanismos institucionales destinados a garantizar su aplicación.

En este contexto, la autonomía corporal y la libertad sexual constituyen el eje central de la protección propuesta. Toda persona tiene derecho a decidir libremente sobre su cuerpo y sobre las interacciones de naturaleza sexual en las que participa. La presencia en una calle, una estación o un vehículo de transporte público no supone, bajo ninguna circunstancia, el consentimiento para recibir contactos físicos de naturaleza sexual, acercamientos intimidatorios o cualquier otra conducta sexual no consentida. En consecuencia, la regulación propuesta busca salvaguardar esta facultad de decisión y reconocer que su desconocimiento puede constituir una vulneración directa de la libertad y la autodeterminación sexuales, con independencia de la existencia de vínculos previos entre el agresor y la víctima.

Así, la creación de un tipo penal autónomo permitiría abordar aquellas manifestaciones de acoso sexual que no encuentran una respuesta adecuada en las disposiciones vigentes, reconociendo su naturaleza sexual y evitando que su valoración jurídica se reduzca exclusivamente a una afectación de la integridad moral. Esta diferenciación resulta fundamental para identificar correctamente los bienes jurídicos comprometidos, delimitar las conductas sancionables y orientar la investigación penal hacia las circunstancias de la agresión, la ausencia de consentimiento y la afectación de la libertad sexual de la víctima. De esta manera, la nueva figura contribuiría a fortalecer la protección penal frente a estas conductas, bajo criterios de legalidad, proporcionalidad y respeto por el carácter de última ratio del derecho penal.

IV. Normas constitucionales y legales que soportan el Proyecto de Ley

Fundamento constitucional:

La iniciativa encuentra fundamento en los artículos 13, 16, 42 y 43 de la Constitución Política, que sustentan la protección de la igualdad, la autonomía personal y el derecho de las mujeres a vivir libres de discriminación y violencia. El artículo 13[9] impone al Estado el deber de promover condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados. Este mandato, junto con la prohibición de discriminación contra la mujer establecida en el artículo 43[10], respalda una respuesta legislativa que atienda la afectación desproporcionada del acoso sexual sobre las mujeres.

Por su parte, el artículo 16[11] reconoce el libre desarrollo de la personalidad, del cual se desprende la protección de la autonomía para decidir sobre el propio cuerpo y las interacciones de naturaleza sexual. El artículo 42[12] refuerza el reconocimiento de la igualdad de derechos y oportunidades entre los integrantes de la familia y el rechazo de la violencia en ese ámbito, en concordancia con el deber de proteger la dignidad y la integridad de las personas.

Asimismo, el artículo 93[13] dispone que los derechos y deberes constitucionales deben interpretarse de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia. Esta regla orienta la comprensión del alcance de la igualdad, la autonomía y la protección frente a la violencia, y exige que su desarrollo legislativo sea concordante con los compromisos internacionales del Estado.

Estas disposiciones respaldan la protección de la libertad y la autodeterminación sexuales en los espacios compartidos y la corresponsabilidad frente a conductas que vulneran los derechos de otras personas. En conjunto, este marco constitucional sustenta la adopción de medidas dirigidas a fortalecer la protección frente al acoso sexual en el transporte y los espacios públicos.

Fundamento convencional:

La iniciativa se sustenta en los compromisos internacionales asumidos por Colombia para prevenir y sancionar la violencia y la discriminación contra las mujeres, así como en lo dispuesto en el artículo 93 [14] de la Constitución Política, que establece que los tratados y convenios internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia prevalecen en el orden interno y sirven como criterio para interpretar los derechos y deberes consagrados en la Constitución.

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer[15] establece, en sus artículos 2 y 3, el deber de adoptar medidas legislativas y de otra índole que aseguren la protección efectiva de sus derechos en condiciones de igualdad. Asimismo, su artículo 5 exige modificar los patrones socioculturales basados en prejuicios y estereotipos que perpetúan la desigualdad. Estos mandatos respaldan una respuesta frente a la normalización del acoso sexual y a las barreras que limitan el disfrute de los espacios públicos por las mujeres.

[9] Constitución Política de Colombia, artículo 13.
[10] Constitución Política de Colombia, artículo 43.
[11] Constitución Política de Colombia, artículo 16.
[12] Constitución Política de Colombia, artículo 42
[13] Constitución Política de Colombia, artículo 93

[14] Ídem.
[15] Naciones Unidas. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer —CEDAW—, artículos 2, 3 y 5.

Por su parte, la Convención de Belém do Pará[16] reconoce el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia tanto en el ámbito público como en el privado. Sus artículos 2 y 4 comprenden la violencia sexual que ocurre en la comunidad y protegen, entre otros derechos, la integridad física, psíquica y moral, la libertad y la seguridad personales. Este marco permite abordar el acoso sexual en el transporte y los espacios públicos como una afectación de derechos que exige una respuesta estatal.

En particular, el artículo 7 obliga a actuar con debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra las mujeres, adoptar las disposiciones internas necesarias y garantizar procedimientos justos y eficaces. A su vez, el artículo 8 contempla medidas educativas, formación de funcionarios y servicios de atención, lo que sustenta la articulación de la respuesta penal con acciones preventivas y de protección.

En este contexto, el tipo penal autónomo propuesto busca contribuir al cumplimiento de dichas obligaciones mediante la atención de las insuficiencias de protección identificadas. Su desarrollo debe acompañarse de mecanismos accesibles de denuncia, atención sin revictimización y medidas que permitan a las mujeres ejercer su autonomía y libertad sexual en condiciones de igualdad.

V. Impacto fiscal

De acuerdo con la exposición de motivos, la iniciativa no contempla apropiaciones presupuestales específicas ni establece, en principio, la creación de nuevas obligaciones financieras para las entidades responsables. Las medidas de prevención, atención y seguimiento previstas en el artículo 6 deberán articularse con las competencias, los programas, los planes institucionales y las capacidades técnicas y operativas de las entidades encargadas de su implementación. En consecuencia, su ejecución deberá realizarse de manera coordinada y progresiva, de acuerdo con las prioridades institucionales y sin necesidad de apropiaciones ni cargas fiscales adicionales.

VI. Conflicto de interés

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, se advierte que no existen circunstancias o eventos que puedan generar un conflicto de interés de conformidad con lo expuesto en el artículo 286 de la misma Ley. Lo anterior, de cualquier forma, no es óbice para que quien así lo tenga a bien lo declare habiéndolo encontrado.

VII. Pliego de Modificaciones

Texto original	Texto propuesto	Observaciones
ARTÍCULO 3. Adiciónese el artículo 210B a la Ley 599 de 2000, el cual quedará así: Artículo 210B. Acoso sexual en espacio público y transporte público.	ARTÍCULO 3. Adiciónese el artículo 210B a la Ley 599 de 2000, el cual quedará así: Artículo 210B. Acoso sexual en espacio público y transporte público.	Se propone eliminar el numeral 4 del artículo 210B propuesto, relativo a las expresiones verbales, gestuales o corporales de contenido sexual que generen intimidación,
El que, sin consentimiento de la víctima, realice en espacio público, lugares abiertos al público o sistemas de transporte público o privado de uso colectivo, cualquiera de las siguientes conductas de naturaleza sexual: 1. Tocamientos, roces o contactos corporales no consentidos de naturaleza sexual; 2. Persecución, aproximación intimidante o arrinconamiento con finalidad sexual; 3. Actos de exhibicionismo en presencia de la víctima o victimas; 4. Expresiones verbales, gestuales o corporales de contenido sexual que generen	El que, sin consentimiento de la víctima, realice en espacio público, lugares abiertos al público o sistemas de transporte público o privado de uso colectivo, cualquiera de las siguientes conductas de naturaleza sexual: 1. Tocamientos, roces o contactos corporales no consentidos de naturaleza sexual; 2. Persecución, aproximación intimidante o arrinconamiento con finalidad sexual; 3. Actos de exhibicionismo en presencia de la víctima o victimas; ~~**4. Expresiones verbales, gestuales o corporales de contenido sexual que generen**~~	humillación, hostigamiento o afectación de la dignidad. Su formulación no delimita con suficiente precisión los comportamientos sancionables y puede dar lugar a interpretaciones amplias, incompatibles con la exigencia de taxatividad derivada del principio de legalidad penal. En consecuencia, se ajusta la numeración del numeral siguiente.
intimidación, humillación, hostigamiento o afectación de la dignidad; 5. Cualquier otra conducta de naturaleza sexual realizada sin consentimiento que afecte la libertad, dignidad o autodeterminación sexual de la víctima. Incurrirá en prisión de doce (12) a treinta y seis (36) meses y multa de diez (10) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.	~~**intimidación, humillación, hostigamiento o afectación de la dignidad**~~; ~~**5.**~~ 4. Cualquier otra conducta de naturaleza sexual realizada sin consentimiento que afecte la libertad, dignidad o autodeterminación sexual de la víctima. Incurrirá en prisión de doce (12) a treinta y seis (36) meses y multa de diez (10) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.	

[16] Organización de los Estados Americanos. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer —Convención de Belém do Pará—, artículos 2, 3, 4, 7 y 8.

VIII. Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992 y habida cuenta de la necesidad y conveniencia de la presente iniciativa, solicito a los honorables miembros de la Comisión Primera del Senado de la República dar primer debate al **Proyecto de Ley No. 190 de 2026 Senado** *"Por medio de la cual se crea el delito de acoso sexual en espacio público y transporte público y se dictan otras disposiciones"* de conformidad con el texto propuesto.

Cordialmente



María Clara Posada
Senadora de la República

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY 190 DE 2026 SENADO

"Por medio de la cual se crea el delito de acoso sexual en espacio público y transporte público y se dictan otras disposiciones".

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente ley tiene por objeto proteger la libertad, integridad, dignidad y autodeterminación sexual de las mujeres en el espacio público y en los sistemas de transporte público o privado de uso colectivo, mediante la creación de un tipo penal autónomo de acoso sexual en dichos contextos.

ARTÍCULO 2. DEFINICIONES. Para efectos de la presente ley, se entenderá por:

a) Acoso sexual en espacio público: Toda conducta de naturaleza o connotación sexual, realizada sin consentimiento, en espacios públicos o abiertos al público, que tenga por finalidad o efecto intimidar, hostigar, cosificar, perseguir o afectar la dignidad, libertad, integridad o autodeterminación sexual de la víctima.

b) Espacio público: El definido en el artículo 5 de la Ley 9 de 1989 y demás normas concordantes, incluyendo calles, parques, plazas, andenes, ciclorrutas, escenarios deportivos, zonas comunes de acceso público y cualquier lugar abierto o accesible al público.

c) Transporte público o privado de uso colectivo: Todo sistema, vehículo, estación, terminal, portal, paradero o infraestructura destinada al transporte de personas, incluyendo sistemas masivos, colectivos, escolares, intermunicipales y plataformas de movilidad de uso colectivo.

d) Consentimiento: Manifestación libre, expresa, inequívoca e informada mediante la cual una persona acepta voluntariamente una conducta de naturaleza sexual. El silencio, la falta de resistencia, el miedo, la coerción, el estado de indefensión o las condiciones de subordinación no constituyen consentimiento,

e) Conducta de naturaleza sexual: Toda acción física, verbal, gestual, visual o simbólica con contenido o connotación sexual dirigida contra una persona sin su consentimiento.

f) Tocamientos o contactos corporales no consentidos: Todo roce, acercamiento físico, presión corporal o contacto realizado sin consentimiento sobre el cuerpo de otra persona con connotación o de naturaleza sexual.

g) Hostigamiento sexual: Conducta reiterada o persistente de persecución, intimidación, aproximación, expresiones verbales, sonidos, gestos o acciones de contenido sexual que generen afectación a la tranquilidad, dignidad o libertad de la víctima.

ARTÍCULO 3. Adiciónese el artículo 210B a la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 210B. Acoso sexual en espacio público y transporte público.

El que, sin consentimiento de la víctima, realice en espacio público, lugares abiertos al público o sistemas de transporte público o privado de uso colectivo, cualquiera de las siguientes conductas de naturaleza sexual:

1. Tocamientos, roces o contactos corporales no consentidos de naturaleza sexual;

2. Persecución, aproximación intimidante o arrinconamiento con finalidad sexual;

3. Actos de exhibicionismo en presencia de la víctima o víctimas;

4. Cualquier otra conducta de naturaleza sexual realizada sin consentimiento que afecte la libertad, dignidad o autodeterminación sexual de la víctima.

Incurrirá en prisión de doce (12) a treinta y seis (36) meses y multa de diez (10) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

ARTÍCULO 4. CIRCUNSTANCIAS DE AGRAVACIÓN PUNITIVA. La pena prevista en el artículo anterior se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando:

a) La conducta se cometa en sistemas de transporte masivo, estaciones, portales o paraderos;

b) La víctima sea menor de edad, adulta mayor o persona en situación de discapacidad;

c) El autor se aproveche de aglomeraciones, confinamiento o limitaciones de movilidad de la víctima;

d) El autor sea servidor público o trabajador vinculado al sistema de transporte;

e) Exista reincidencia en conductas de la misma naturaleza.

ARTÍCULO 5. ACCIÓN PENAL. La conducta prevista en el artículo 210B será querellable, salvo cuando concurran circunstancias de agravación punitiva, caso en el cual la investigación se adelantará de oficio.

ARTÍCULO 6. MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN. El Gobierno Nacional, en coordinación con las entidades territoriales y autoridades de transporte, implementará:

1. Protocolos de atención inmediata a víctimas;

2. Canales accesibles y rápidos de denuncia;

3. Campañas pedagógicas de prevención;

4. Estrategias de monitoreo y seguridad en sistemas de transporte público;

5. Programas de formación en prevención de violencia basada en género.

ARTÍCULO 7. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



María Clara Posada
Senadora de la República

CONTENIDO

Gaceta número 1747 - Lunes, 9 de noviembre de 2026

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS **Págs.**

Informe de ponencia positiva para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto del Proyecto de Acto Legislativo número 16 de 2026 Senado, por medio del cual se refuerza la protección Constitucional de los niños, niñas y adolescentes mediante la imposición de penas severas frente a delitos de especial gravedad y se dictan otras disposiciones 1

Informe de ponencia para primer debate en la Comisión Primera del Senado de la República, pliego de modificaciones y texto propuesto del Proyecto de Ley número 190 de 2026 senado, por medio de la cual se crea el delito de acoso sexual en espacio público y transporte público y se dictan otras disposiciones 7

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2026