

Bogotá, ____ de agosto de 2026

Doctor
MIGUEL ANGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ
Secretario General
Honorable Cámara de Representantes

Referencia: Presentación Proyecto de Acto Legislativo

En ejercicio del derecho consagrado mediante los artículos 114, 150, 154 y 374 de la Constitución Política de Colombia, y según lo dispuesto en los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, se presenta a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente Proyecto de Acto Legislativo **“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 34 Y 44 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, ESTABLECIENDO LA CADENA PERPETUA PARA DELITOS GRAVES COMETIDOS EN CONTRA DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES”**

Se solicita respetuosamente a la Secretaría General dar el trámite correspondiente a la presente iniciativa, ordenar su publicación y proceder a su reparto a la Comisión Constitucional Permanente que resulte competente conforme a la materia objeto del proyecto, para surtir los debates en los términos establecidos por la ley. Adjunto a la presente comunicación se radica la redacción exigida, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 145 de la Ley 5ª de 1992.

De los Honorables Congresistas,

Nelly Patricia Mosquera Murcia Honorable Representante a la Cámara	Luz Marina Gordillo Salinas Honorable Representante a la Cámara
Ana Ligia Mora Martínez Honorable Representante a la Cámara	Melissa Orrego Eusse Honorable Representante a la Cámara
Arledy Alvarado Patiño Honorable Representante a la Cámara	Hilda Gutiérrez Honorable Representante a la Cámara

Andrés Felipe Guerra Hoyos Honorable Representante a la Cámara	Jhon Jairo Berrío López Honorable Representante a la Cámara
José Gregorio Orjuela Pérez Honorable Representante a la Cámara	Juan David Zuluaga Zuluaga Honorable Representante a la Cámara
Oscar Darío Pérez Honorable Representante a la Cámara	Manuel Alexander Pérez Rueda Honorable Representante a la Cámara
Daniel Felipe Briceño Montes Honorable Representante a la Cámara	José Jaime Uscátegui Pastrana Honorable Representante a la Cámara
David Gerardo Cote Rodríguez Honorable Representante a la Cámara	Jesús Salim Lorduy Martínez Honorable Representante a la Cámara
José Ricardo Ardila Pinedo Honorable Representante a la Cámara	Eduar Alexis Triana Rincón Honorable Representante a la Cámara

Mateo Hidalgo Montoya Honorable Representante a la Cámara	Pedro Alejandro Murcia Lamprea Honorable Representante a la Cámara
Chadán Francisco Rosado Taylor Honorable Representante a la Cámara	Darwin Castellanos Romero Honorable Representante a la Cámara
Juan Felipe Corzo Álvarez Honorable Representante a la Cámara	Jesús Armando Bedoya Rodríguez Honorable Representante a la Cámara
José Durguez Espinosa Martínez Honorable Representante a la Cámara	Jonathan Eduardo Pineda López Honorable Representante a la Cámara
Miguel Ángel Pinto Rueda Honorable Representante a la Cámara	Carlos Edward Osorio Aguiar Honorable Representante a la Cámara
Jaime Ignacio Arizabaleta Fajardo Honorable Representante a la Cámara	Santiago Castro Gómez Honorable Representante a la Cámara

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. _____ DE 2026 CÁMARA

“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 34 Y 44 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, ESTABLECIENDO LA CADENA PEPETUA PARA DELITOS GRAVES COMETIDOS EN CONTRA DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

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

Artículo 34. Se prohíben las penas de destierro 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.

Excepcionalmente, la ley podrá establecer la pena de prisión perpetua revisable para quienes sean condenados por los delitos de **homicidio doloso** o **acceso carnal violento** cometidos contra niños, niñas y adolescentes.

La ley regulará las condiciones para la imposición y revisión de esta pena, garantizando el respeto de la dignidad humana, el debido proceso, la finalidad resocializadora de la pena y los demás derechos y garantías previstos en la Constitución.

Artículo 2°. Adiciónese un inciso al artículo 44 de la Constitución Política, así:

Artículo 44.

(...)

El Estado protegerá de manera prevalente a los niños, niñas y adolescentes. El legislador establecerá medidas penales excepcionales frente a los delitos de homicidio doloso y acceso carnal violento cometidos en su contra, siempre que respeten los principios, derechos y garantías previstos en la Constitución.

Artículo 3°. Adiciónese el siguiente artículo transitorio a la Constitución Política:

Artículo Transitorio. Dentro de los doce (12) meses siguientes a la promulgación del presente Acto Legislativo, el Congreso de la República expedirá la ley que desarrolle la prisión perpetua revisable prevista en el artículo 34 de la Constitución Política.

La ley deberá establecer un mecanismo de **revisión judicial automática, periódica y oficiosa** de la pena, orientado a verificar la finalidad resocializadora de la sanción y la procedencia de su sustitución, garantizando el respeto de la dignidad humana, el debido proceso y los demás derechos fundamentales de la persona condenada.

En todo caso, la ejecución de la pena deberá realizarse en condiciones compatibles con la dignidad humana y en el marco de la superación del Estado de Cosas Inconstitucional del sistema penitenciario y carcelario.

Artículo 4°. Vigencia. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

A. Objeto del proyecto

El presente proyecto de Acto Legislativo tiene por objeto modificar los artículos 34 y 44 de la Constitución Política con el fin de habilitar al legislador para establecer, de manera excepcional, la pena de prisión perpetua revisable respecto de los delitos de **homicidio doloso y acceso carnal violento** cometidos contra niños, niñas y adolescentes, dentro de un marco constitucional que armonice el deber reforzado de protección de la infancia con los principios estructurales del Estado Social y Democrático de Derecho.

La iniciativa parte del reconocimiento de que los niños, niñas y adolescentes son sujetos de especial protección constitucional y de que determinadas conductas constituyen las más graves vulneraciones de sus derechos fundamentales, razón por la cual el Estado puede prever respuestas penales excepcionales orientadas a fortalecer la protección de bienes jurídicos como la vida, el desarrollo e integridad personal, la libertad y la formación sexual.

No obstante, el proyecto no pretende reproducir el contenido del Acto Legislativo 01 de 2020, declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-014 de 2023. Por el contrario, propone un diseño constitucional diferente, construido a partir de los criterios desarrollados por la jurisprudencia constitucional en materia de dignidad humana, resocialización, proporcionalidad y protección reforzada de la infancia.

En ese sentido, la reforma introduce tres elementos diferenciadores. En primer lugar, restringe expresamente el ámbito de aplicación de la prisión perpetua revisable a los delitos de **homicidio doloso y acceso carnal violento** cometidos contra menores de edad, evitando una habilitación amplia para otros delitos y fortaleciendo el juicio de proporcionalidad de la medida.

En segundo lugar, mantiene en la Constitución únicamente los elementos esenciales de la institución y ordena al Congreso de la República desarrollar mediante ley el procedimiento de imposición y revisión judicial de la pena, imponiendo como mandato constitucional la existencia de un mecanismo de revisión **automática, periódica y oficiosa**, respetuoso de la dignidad humana, el debido proceso y la finalidad resocializadora de la pena.

Finalmente, el proyecto incorpora un mandato expreso para que la regulación y ejecución de la pena se desarrollen en condiciones compatibles con la dignidad humana y dentro del proceso de superación del Estado de Cosas Inconstitucional del sistema penitenciario y carcelario, garantizando que la respuesta penal excepcional se implemente de conformidad con los estándares constitucionales e internacionales de protección de los derechos humanos.

En consecuencia, el propósito de esta reforma consiste en **fortalecer la protección constitucional de los niños, niñas y adolescentes frente a las conductas que representan las más graves afectaciones a sus derechos fundamentales, mediante un modelo de prisión perpetua revisable compatible con la Constitución Política, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y los compromisos internacionales asumidos por el Estado colombiano.**

B. Explicación del Articulado

Artículo 1°. Modificación del artículo 34 de la Constitución Política

El artículo primero del proyecto modifica el artículo 34 de la Constitución Política con el propósito de establecer la pena de prisión perpetua revisable, pero bajo un diseño constitucional distinto al previsto en el Acto Legislativo 01 de 2020.

La propuesta delimita expresamente el ámbito material de aplicación de la medida a dos conductas de la máxima gravedad cometidas contra niños, niñas y adolescentes: **el homicidio doloso y el acceso carnal violento**. Con ello se busca fortalecer el juicio de proporcionalidad de la reforma constitucional, restringiendo su alcance únicamente a aquellos delitos que representan las más intensas afectaciones a los derechos fundamentales de los menores de edad, particularmente la vida, la integridad y desarrollo personal, la libertad, la formación sexual y la dignidad humana.

A diferencia de iniciativas anteriores, el proyecto no incorpora en el texto constitucional un desarrollo detallado del procedimiento de revisión de la pena. En cambio, reconoce la competencia del legislador para regular las condiciones de imposición y revisión, dentro del marco de los principios constitucionales de dignidad humana, debido proceso, finalidad resocializadora de la pena y protección integral de los derechos fundamentales.

Este diseño responde al principio de colaboración armónica entre el constituyente derivado y el legislador, reservando a la Constitución la definición de los elementos esenciales de la institución y a la ley el desarrollo de sus aspectos procedimentales, sin desconocer las garantías constitucionales que gobiernan el derecho penal en un Estado Social y Democrático de Derecho.

Artículo 2°. Adición de un inciso al artículo 44 de la Constitución Política

El artículo segundo incorpora un nuevo inciso al artículo 44 de la Constitución Política con el propósito de reforzar el fundamento constitucional de la reforma.

La modificación reafirma que el carácter prevalente de los derechos de los niños, niñas y adolescentes constituye un mandato dirigido a todas las autoridades públicas y, en particular, al legislador, quien puede establecer respuestas penales excepcionales frente a las conductas que representan las mayores agresiones contra dicho grupo especialmente protegido.

No obstante, el proyecto mantiene expresamente la exigencia de que cualquier desarrollo legislativo respete los principios estructurales del orden constitucional, evitando interpretar la

prevalencia de los derechos de los menores como una autorización para desconocer las garantías propias del Estado Constitucional de Derecho.

En ese sentido, la disposición busca armonizar dos mandatos constitucionales de igual importancia: la protección reforzada de la infancia y el respeto por los derechos fundamentales de toda persona sometida al poder punitivo del Estado.

Artículo 3°. Artículo transitorio

El artículo transitorio constituye uno de los principales elementos diferenciadores de esta iniciativa respecto del Acto Legislativo 01 de 2020.

En lugar de trasladar al texto permanente de la Constitución aspectos propios de la regulación legal, el proyecto ordena expresamente al Congreso de la República expedir, dentro del término de doce (12) meses, la ley que desarrolle el régimen jurídico de la prisión perpetua revisable.

El constituyente derivado fija así un mandato constitucional claro al legislador, estableciendo los parámetros mínimos que deberán orientar la futura regulación.

En particular, la ley deberá prever un mecanismo de **revisión judicial automática, periódica y oficiosa**, garantizando que la permanencia de la sanción no dependa exclusivamente de la iniciativa del condenado y que exista un control jurisdiccional permanente sobre la necesidad constitucional de mantener la pena.

Igualmente, el proyecto dispone que el desarrollo legal deberá garantizar la dignidad humana, el debido proceso y los demás derechos fundamentales de la persona condenada.

Finalmente, el artículo incorpora un mandato expreso dirigido a que la ejecución de la pena se realice en condiciones compatibles con la dignidad humana y dentro del proceso de superación del Estado de Cosas Inconstitucional del sistema penitenciario y carcelario, reconocido de manera reiterada por la Corte Constitucional. Con ello se pretende que la existencia de problemas estructurales del sistema penitenciario no impida la aplicación de la reforma, sino que obligue al Estado a adoptar las medidas necesarias para asegurar que el cumplimiento de la sanción se desarrolle conforme a los estándares constitucionales.

La inclusión del artículo transitorio garantiza que, una vez entre en vigor la reforma, el Congreso cuente con un término cierto para expedir la legislación de desarrollo, evitando vacíos normativos y asegurando la implementación integral del nuevo régimen constitucional.

C. Introducción y justificación general

Colombia enfrenta una problemática persistente de violencia contra la niñez. Según el informe Forensis, elaborado anualmente por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF), el presunto delito sexual es, de manera sistemática, la principal causa de valoración médico-legal en niñas y adolescentes menores de 17 años, con las tasas más altas concentradas en los rangos de edad de 10 a 14 y de 15 a 17 años. Estas cifras oficiales evidencian la necesidad de que el Estado revise permanentemente la respuesta penal frente a los delitos que afectan

gravemente a la niñez, sin perder de vista los límites que la propia Constitución impone a esa respuesta.

El presente proyecto retoma la propuesta de la prisión perpetua revisable para homicidas y agresores sexuales de niños, niñas y adolescentes, que el Congreso ya aprobó mediante el Acto Legislativo 01 de 2020 ("Ley Gilma Jiménez"), y que la Corte Constitucional declaró inexecutable mediante la Sentencia C-294 de 2021. Se trata, en consecuencia, de un intento adicional por buscar la protección de los niños, niñas y adolescentes

- **Necesidad de la medida: evidencia oficial sobre reincidencia y capacidad de resocialización**

La necesidad de esta reforma no puede sustentarse únicamente en la gravedad simbólica de los delitos contra la niñez, sino que debe apoyarse en evidencia empírica sobre el desempeño real del sistema penal y penitenciario frente a estos casos. Sobre ese punto existen dos fuentes oficiales relevantes.

En primer lugar, el propio Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) ha reportado, en dos oportunidades distintas y ante autoridades diferentes, cifras de reincidencia en delitos sexuales contra menores de edad que resultan significativas. En 2019, en respuesta a un cuestionario del Congreso de la República, el INPEC informó que 1.380 personas privadas de la libertad eran reincidentes en delitos sexuales contra menores de 14 años (598 por acceso carnal abusivo y 782 por actos sexuales con menor de 14 años), de un total de 16.520 personas bajo su custodia por esos dos delitos específicos. En 2021, esta vez en respuesta a un requerimiento de la Corte Constitucional en el marco del debate sobre la prisión perpetua, el INPEC reportó 1.251 reincidentes en delitos sexuales contra menores, equivalentes al 8,6% de las 14.439 personas entonces detenidas por estos delitos, y al 5,51% del total de reincidentes por cualquier delito en el país (22.679). El propio INPEC ha reconocido, sin embargo, una limitación metodológica relevante: estas cifras solo cubren a quienes permanecen privados de la libertad, sin que exista un dato oficial sobre la reincidencia de quienes ya recuperaron su libertad, población que, dados los niveles de impunidad del delito, podría ser mayoritaria.

En segundo lugar, la evidencia académica publicada en fuentes oficiales —resumida más adelante en este acápite— muestra que la tasa de fallos judiciales condenatorios en delitos sexuales en Colombia se ha ubicado, en los años documentados, en un rango de apenas 5,24% a 5,52%, y que el principal programa de tratamiento penitenciario dirigido a esta población (PIPAS) no cuenta con presupuesto específico asignado por el Departamento Nacional de Planeación, por lo que en la práctica es ejecutado de manera parcial por estudiantes en formación o por funcionarios del INPEC con múltiples funciones adicionales.

De la lectura conjunta de estas dos fuentes se puede dilucidar con matices la necesidad de implementar una medida de tal magnitud, pues existe una reincidencia documentada oficialmente, no marginal, entre la población condenada por delitos sexuales contra menores de edad, lo que cuestiona la eficacia disuasiva y resocializadora del régimen punitivo actualmente vigente.

- **Sobre el artículo 44 de la Constitución de 1991 y la protección especial de la niñez**

La Constitución de 1886 no contenía una cláusula específica de protección reforzada para los niños; su tratamiento jurídico se resolvía, en gran medida, por remisión a la legislación civil

ordinaria sobre patria potestad y capacidad. La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 introdujo un cambio de paradigma: incorporó el artículo 44, que enumera de manera expresa los derechos fundamentales de los niños —la vida, la integridad física, la salud, la seguridad social, la alimentación equilibrada, el nombre, la nacionalidad, tener una familia, el cuidado y el amor, la educación, la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión— y ordena que estos derechos prevalezcan sobre los derechos de los demás.

El mismo artículo impone a la familia, la sociedad y el Estado la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral, y de protegerlo contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Esta cláusula se articula, además, con el artículo 12 de la Constitución (prohibición de tratos crueles, inhumanos o degradantes) y con el artículo 93 (bloque de constitucionalidad), que incorpora al ordenamiento interno la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas de 1989, aprobada por Colombia mediante la Ley 12 de 1991 —el mismo año de la nueva Carta—. El artículo 3.1 de dicha Convención dispone que el interés superior del niño debe ser una consideración primordial en todas las medidas concernientes a los menores que adopten las instituciones públicas o privadas.

A partir de este marco, la Corte Constitucional ha desarrollado, desde mediados de la década de los noventa, una línea jurisprudencial extensa y consistente sobre el alcance del interés superior del menor y la prevalencia de sus derechos. El numeral siguiente presenta un análisis detallado de las sentencias más representativas de esa línea, con énfasis en aquellas que resultan directamente pertinentes para evaluar la constitucionalidad de medidas que —como las que plantea este proyecto— buscan endurecer la respuesta penal frente a los delitos cometidos contra niños, niñas y adolescentes.

- **Antecedentes normativos: leyes presentadas y aprobadas**

El Congreso de la República ha tramitado, en las últimas dos décadas, distintas reformas orientadas a endurecer la respuesta penal frente a los delitos contra la vida, la integridad y la libertad sexual de los menores de edad, así como reformas generales al régimen de penas. La siguiente tabla resume los antecedentes normativos más relevantes:

Norma	Contenido / relevancia
Ley 12 de 1991	Aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño (1989); incorpora al bloque de constitucionalidad el interés superior del niño y su protección contra toda forma de violencia y explotación.
Constitución Política, Art. 44, 12, 34 y 93	El artículo 44 otorga prevalencia a los derechos de los niños; el artículo 12 proscribe los tratos crueles, inhumanos o degradantes; el artículo 34 original prohibía la pena de prisión perpetua; el artículo 93 incorpora los tratados de derechos humanos al bloque de constitucionalidad.
Ley 599 de 2000	Código Penal; título IV regula los delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, con las penas base para delitos cometidos contra menores de edad.
Ley 1098 de 2006	Código de la Infancia y la Adolescencia; desarrolla la protección integral y el interés superior del menor, e incluye reglas especiales de agravación punitiva cuando la víctima es niño, niña o adolescente.

Ley 890 de 2004	Aumentó de forma general las penas del Código Penal y fijó el máximo de la pena de prisión individual en 50 años (60 años en caso de concurso). Declarada exequible, por el cargo analizado, mediante la Sentencia C-193 de 2005.
Acto Legislativo 01 de 2020 ("Ley Gilma Jiménez")	Reformó el artículo 34 de la Constitución para suprimir la prohibición de la prisión perpetua y establecer la prisión perpetua revisable a los 25 años para homicidio doloso y acceso carnal violento en menores de edad. Declarado inexecutable por la Sentencia C-294 de 2021.
Ley 2098 de 2021	Reglamentaba la prisión perpetua revisable habilitada por el Acto Legislativo 01 de 2020. Quedó sin sustento constitucional tras la Sentencia C-294 de 2021 y buena parte de su articulado fue declarado inexecutable por la Sentencia C-155 de 2022.
Ley 2197 de 2022	Ley de "Seguridad Ciudadana"; entre otras medidas, elevó el tope general de la pena de prisión de 50 a 60 años. La modificación al artículo 37 del Código Penal fue declarada inexecutable por la Sentencia C-014 de 2023.
Ley 2375 de 2024	Establece los cargos, oficios y profesiones sujetos a inhabilidad para condenados por delitos sexuales contra menores de edad ("Entornos Seguros").
Proyecto de Ley 061 de 2023 (Senado)	Buscó incrementar las penas de varios delitos sexuales contra menores (entre otros, proxenetismo y estímulo a la prostitución de menores), aprobado en primer debate en la Comisión Primera del Senado.

- **Antecedentes legislativos del endurecimiento de la política criminal frente a los delitos cometidos contra niños, niñas y adolescentes**

La protección reforzada de los niños, niñas y adolescentes ha sido una constante en la evolución de la legislación penal colombiana desde la expedición de la Constitución Política de 1991. Durante más de tres décadas el Congreso de la República ha venido incrementando progresivamente las consecuencias jurídicas aplicables a quienes atentan contra la vida, la integridad personal, la libertad, el desarrollo y dignidad humana de los menores de edad.

Esta evolución normativa evidencia que la política criminal del Estado colombiano ha seguido una tendencia sostenida de fortalecimiento de la respuesta penal frente a estos delitos. El presente proyecto no constituye, por tanto, una iniciativa aislada, sino la continuación de un proceso legislativo ampliamente desarrollado por el Congreso de la República.

Ley 360 de 1997

La Ley 360 de 1997 representó una de las primeras reformas estructurales dirigidas a fortalecer la persecución de los delitos sexuales. Modificó diversas disposiciones del entonces Código Penal, incrementó las penas para varias conductas sexuales y estableció mecanismos especiales de protección para las víctimas menores de edad.

Con esta ley comenzó una política criminal orientada a reconocer la especial vulnerabilidad de los niños frente a este tipo de delitos.

Ley 679 de 2001

Posteriormente, la Ley 679 de 2001 expidió el Estatuto para prevenir y contrarrestar la explotación, la pornografía y el turismo sexual con menores de edad.

Esta reforma amplió considerablemente las herramientas jurídicas para combatir la explotación sexual infantil, imponiendo obligaciones a particulares, autoridades administrativas y operadores turísticos, además de fortalecer la persecución penal de estas conductas.

Ley 890 de 2004

La Ley 890 de 2004 constituyó una de las reformas penales más importantes de las últimas décadas.

Incrementó de manera general las penas previstas en el Código Penal colombiano y elevó el máximo de la pena privativa de la libertad a cincuenta (50) años, decisión posteriormente declarada ajustada a la Constitución por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-193 de 2005.

Como consecuencia de esta reforma también aumentaron las penas correspondientes a los delitos cometidos contra niños y adolescentes.

Ley 1098 de 2006

El Código de la Infancia y la Adolescencia consolidó el principio constitucional de protección integral.

Además de desarrollar el interés superior del menor, restringió de manera significativa la procedencia de beneficios y subrogados penales para quienes cometieran homicidios, lesiones personales dolosas y delitos sexuales contra niños, niñas y adolescentes.

Ley 1236 de 2008

Esta ley incrementó nuevamente las penas de los delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales.

La reforma endureció particularmente las sanciones cuando la víctima fuera menor de catorce años y consolidó una política legislativa orientada a responder con mayor severidad frente a estos delitos.

Ley 1329 de 2009

La Ley 1329 de 2009 fortaleció el combate contra la explotación sexual comercial de menores de edad.

Creó nuevos tipos penales relacionados con el proxenetismo y la demanda de explotación sexual comercial de menores, además de establecer agravantes cuando las víctimas fueran niños, niñas o adolescentes.

Acto Legislativo 01 de 2020

El antecedente más importante de la presente iniciativa corresponde al Acto Legislativo 01 de 2020, (inexequible) mediante el cual el Congreso modificó el artículo 34 de la Constitución Política para eliminar la prohibición constitucional de la prisión perpetua e introducir, de manera excepcional, la prisión perpetua revisable para determinados delitos cometidos contra niños, niñas y adolescentes.

La reforma constitucional estableció igualmente la obligación de formular una política pública integral para la protección de la niñez y ordenó la expedición de una ley que reglamentara el procedimiento de revisión judicial de dicha pena.

Ley 2098 de 2021

En cumplimiento del mandato contenido en el Acto Legislativo 01 de 2020, (inexequible) el Congreso expidió la Ley 2098 de 2021, denominada “Ley Gilma Jiménez”, mediante la cual reglamentó la prisión perpetua revisable, modificó el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y el Código Penitenciario y Carcelario, e introdujo diversas medidas complementarias de protección de los niños, niñas y adolescentes.

Posteriormente, como consecuencia de la declaratoria de inexequibilidad del Acto Legislativo 01 de 2020 mediante la Sentencia C-294 de 2021, la Corte Constitucional declaró inexequibles las disposiciones relativas a la prisión perpetua revisable mediante la Sentencia C-155 de 2022.

Ley 2197 de 2022

La denominada Ley de Seguridad Ciudadana incrementó nuevamente el máximo general de la pena privativa de la libertad, elevándolo de cincuenta (50) a sesenta (60) años.

Posteriormente, la Corte Constitucional declaró inexequible dicho incremento al considerar que durante el trámite legislativo no se había valorado adecuadamente el Estado de Cosas Inconstitucional del sistema penitenciario.

Ley 2375 de 2024

Más recientemente, el Congreso expidió la Ley 2375 de 2024, conocida como la Ley de Entornos Seguros.

Aunque esta norma no modificó directamente las penas privativas de la libertad, sí fortaleció las consecuencias jurídicas derivadas de la condena por delitos sexuales contra menores de edad, estableciendo inhabilidades permanentes para ejercer cargos, profesiones u oficios que impliquen contacto habitual con niños, niñas y adolescentes.

Ley 2590 de 2026

La reforma más reciente endureció significativamente las penas aplicables al reclutamiento ilícito de menores de edad y a su instrumentalización para la comisión de delitos, llevando dichas sanciones hasta el máximo actualmente permitido por el ordenamiento jurídico colombiano.

Esta decisión legislativa confirma que el Congreso continúa considerando necesario fortalecer la política criminal dirigida a proteger a la niñez frente a las formas más graves de violencia.

- **Balance de la evolución legislativa**

El recorrido histórico evidencia una política criminal coherente y progresiva. Desde 1997 el Congreso ha incrementado reiteradamente las penas aplicables a los delitos cometidos contra niños, niñas y adolescentes, ha restringido beneficios penitenciarios, ha creado nuevos tipos penales, ha ampliado agravantes específicas, ha establecido inhabilidades posteriores al cumplimiento de la pena e incluso reformó la Constitución para habilitar la prisión perpetua revisable.

Estas reformas muestran que la protección reforzada de la niñez ha constituido una política de Estado sostenida durante varias legislaturas y gobiernos de distintas orientaciones políticas. En ese contexto, el presente proyecto de acto legislativo no representa una ruptura con la evolución normativa colombiana, sino un nuevo esfuerzo del Congreso por desarrollar el mandato constitucional contenido en el artículo 44 Superior y fortalecer los mecanismos de protección frente a las formas más graves de violencia ejercidas contra niños, niñas y adolescentes.

A esta relación se suman, más recientemente, distintas iniciativas radicadas ante el Congreso — como la propuesta de un grupo de congresistas, liderada por la representante Erika Tatiana Sánchez con el respaldo de otros treinta congresistas, para someter a consulta popular el aumento de la pena máxima aplicable a los asesinos y violadores de menores— que confirman que el aumento de penas para estos delitos continúa vigente en la agenda legislativa.

- **Análisis constitucional y jurisprudencial sobre protección especial de los niños, niñas y adolescentes**

A continuación, se presenta un análisis individualizado de las sentencias de la Corte Constitucional que resultan estructurales para comprender el alcance de la protección especial de la niñez en Colombia y, en particular, los límites que esa protección impone —y las obligaciones positivas que exige— al Legislador cuando decide endurecer penas por delitos cometidos contra menores de edad. Cada ficha incluye el número de la sentencia, el magistrado o magistrada ponente y el enlace de verificación en el sitio oficial de la Corte Constitucional (www.corteconstitucional.gov.co), con el fin de dar herramientas que enriquezcan la iniciativa y el debate de la medida.

Sentencia T-408 de 1995 — la sentencia fundadora del interés superior del menor

Referencia: expediente T-71149. Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión.

Magistrado(a) Ponente	Eduardo Cifuentes Muñoz
Fecha	12 de septiembre de 1995
Verificación oficial	https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/t-408-95.htm

Hechos y contexto:

Una abuela materna instauró acción de tutela en representación de su nieta de diez años, para que se garantizara el derecho de la niña a visitar a su madre, recluida en un centro penitenciario, frente a la negativa del padre a permitir dichos encuentros.

Problema jurídico:

La Corte debía determinar si el derecho de un niño a relacionarse con su madre privada de la libertad podía hacerse valer mediante tutela agenciada por un tercero, y qué peso debía darse al interés del menor frente a la voluntad del padre custodio.

Ratio decidendi:

La Sala concedió el amparo y, con ese propósito, desarrolló por primera vez de manera sistemática el concepto de interés superior del menor, explicando que este principio transformó el tratamiento jurídico tradicional de la infancia: de una concepción en la que el niño era prácticamente invisible para el derecho, se pasó a un modelo en el que sus derechos deben ser considerados de manera autónoma y prevalente. La Corte precisó, además, que el derecho a las relaciones personales entre padres e hijos es un derecho de doble vía que beneficia tanto a los progenitores como a los menores.

Aporte a la protección constitucional de los niños, niñas y adolescentes:

Esta providencia es, hasta hoy, la referencia doctrinal obligada de toda la jurisprudencia posterior sobre interés superior del menor; virtualmente todas las sentencias analizadas en los numerales siguientes —incluidas C-294 de 2021 y C-155 de 2022— se apoyan, directa o indirectamente, en la doctrina construida en este fallo.

Sentencia T-388 de 2013 — Estado de Cosas Inconstitucional del sistema penitenciario y niñez

Referencia: expedientes T-3927909 y acumulados (Sala Primera de Revisión).

Magistrado(a) Ponente	María Victoria Calle Correa
Fecha	28 de junio de 2013
Verificación oficial	https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-388-13.htm

Hechos y contexto:

La Corte revisó de manera acumulada numerosas acciones de tutela relacionadas con las condiciones de reclusión en distintos centros penitenciarios del país, incluidas situaciones de mujeres gestantes o con hijos menores conviviendo con ellas en prisión.

Problema jurídico:

Si las condiciones estructurales del sistema penitenciario y carcelario colombiano —hacinamiento, precariedad sanitaria, ausencia de programas de resocialización— constituían una vulneración masiva y generalizada de derechos fundamentales que justificara declarar un nuevo Estado de Cosas Inconstitucional (ECI), y qué trato especial merecían los niños relacionados con ese entorno.

Ratio decidendi:

La Corte declaró un nuevo ECI en el sistema penitenciario y carcelario —distinto y más amplio que el declarado en la Sentencia T-153 de 1998— e identificó a los niños que nacen o pasan sus primeros años de vida en prisión, junto con sus madres, como sujetos de especial protección constitucional dentro de ese contexto, ordenando medidas diferenciadas para ellos.

Aporte a la protección constitucional de los niños, niñas y adolescentes:

El fallo conecta, por primera vez de forma estructural, la crisis penitenciaria con la protección de la niñez, y sienta el precedente de que cualquier política criminal —incluida una que agrave penas— debe evaluarse a la luz de las condiciones reales del sistema de reclusión, no solo de su enunciado normativo. Esta premisa es la que después retoman, de forma expresa, las Sentencias C-294 de 2021 y C-014 de 2023.

Sentencia T-033 de 2020 — condiciones jurídicas y fácticas del interés superior del menor

Referencia: expediente T-7.483.014.

Magistrado(a) Ponente	José Fernando Reyes Cuartas
Fecha	30 de enero de 2020
Verificación oficial	https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/t-033-20.htm

Hechos y contexto:

Un padre presentó acción de tutela contra una decisión judicial de familia que había otorgado la custodia definitiva de sus dos hijos a la pareja de la madre, alegando defectos en el proceso de custodia y cuidado personal.

Problema jurídico:

Qué parámetros debe seguir el juez de familia, y en general cualquier autoridad, para determinar en concreto cuál es el interés superior de un niño en un caso particular, más allá de la simple invocación retórica del principio.

Ratio decidendi:

La Corte sistematizó dos tipos de condiciones para la aplicación del interés superior del menor: las condiciones jurídicas, entendidas como pautas normativas dirigidas a materializar el principio pro infans (garantía del desarrollo integral, ejercicio pleno de derechos fundamentales, protección ante riesgos prohibidos, equilibrio con los derechos de los padres, entorno familiar apto y exigencia de razones poderosas para la intervención estatal), y las condiciones fácticas, relativas a las circunstancias particulares de cada niño.

Aporte a la protección constitucional de los niños, niñas y adolescentes:

Aporta un marco metodológico —condiciones jurídicas y fácticas— que resulta útil para justificar, en la exposición de motivos de este proyecto, por qué el incremento punitivo propuesto responde a una protección ante riesgos prohibidos (los delitos sexuales y homicidas contra menores) sin desconocer el equilibrio constitucional exigido frente a los derechos de las personas procesadas.

Sentencia C-294 de 2021 — la prisión perpetua revisable sustituye la Constitución

Referencia: expediente D-13904. Sala Plena. Votación 6-3.

Magistrado(a) Ponente	Cristina Pardo Schlesinger
Fecha	2 de septiembre de 2021
Verificación oficial	https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2021/C-294-21.htm

Hechos y contexto:

El Congreso de la República aprobó el Acto Legislativo 01 de 2020, conocido como "Ley Gilma Jiménez", que modificó el artículo 34 de la Constitución para suprimir la prohibición de la prisión perpetua y establecer, de manera excepcional, una prisión perpetua revisable a los 25 años para quienes cometieran homicidio doloso o acceso carnal violento contra niños, niñas y adolescentes. Varios ciudadanos demandaron ese acto legislativo por considerar que el Congreso había excedido su competencia de reforma constitucional.

Problema jurídico:

Si el Congreso, actuando como constituyente derivado, tiene competencia para introducir la pena de prisión perpetua en la Constitución, o si ello equivale a sustituir un eje definitorio de la Carta de 1991, lo que excedería su poder de reforma (juicio de sustitución).

Ratio decidendi:

Aplicando el juicio de sustitución —premisa mayor (elementos definitorios de la Constitución), premisa menor (contenido de la reforma) y conclusión (si la reforma reemplaza esos elementos)—, la Sala Plena concluyó, con seis votos a favor y tres en contra, que la introducción de la prisión perpetua reemplaza el Estado Social y Democrático de Derecho fundado en la dignidad humana, en la medida en que anula la posibilidad de resocialización del condenado y lo instrumentaliza como medio para fines de política criminal. La Corte añadió que la prisión perpetua tampoco resulta idónea para proteger a los niños, niñas y adolescentes víctimas de esos delitos, pues no incide en las causas estructurales de la violencia contra la niñez, y que sus efectos sobre la dignidad humana del condenado y sobre el ya desbordado sistema penitenciario la hacen desproporcionada.

Aporte a la protección constitucional de los niños, niñas y adolescentes:

Fija el límite constitucional más importante para cualquier reforma penal en esta materia: el endurecimiento de penas por delitos contra menores es constitucionalmente legítimo, pero no puede tomar la forma de una pena perpetua o de una pena que, en la práctica, elimine la posibilidad de resocialización. Una discusión necesaria para la aprobación de la presente iniciativa.

Sentencia C-155 de 2022 — inexequibilidad sobreviniente de la reglamentación de la prisión perpetua

Referencia: expediente D-14.426. Sala Plena.

Magistrado(a) Ponente	Cristina Pardo Schlesinger
Fecha	5 de mayo de 2022
Verificación oficial	https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/C-155-22.htm

Hechos y contexto:

Tras la declaratoria de inexequibilidad del Acto Legislativo 01 de 2020, un ciudadano demandó la Ley 2098 de 2021 ("Ley Gilma Jiménez"), que había reglamentado en detalle la prisión perpetua revisable —competencias judiciales, procedimiento de revisión a los 25 años, plan individual de resocialización, entre otros aspectos—, por carecer ya de sustento constitucional.

Problema jurídico:

Si la Corte debía declararse inhibida por sustracción de materia (entendiendo que la ley reglamentaria quedó tácitamente derogada al caer su fundamento constitucional) o si, por razones de seguridad jurídica, debía pronunciarse de fondo sobre la exequibilidad de cada una de sus disposiciones, dado que no toda la ley se refería exclusivamente a la prisión perpetua.

Ratio decidendi:

La Sala Plena optó por pronunciarse de fondo, en aplicación de la figura de la inexequibilidad sobreviniente, y declaró inexecutable —con efectos retroactivos a la fecha de la Sentencia C-294 de 2021, por razones de favorabilidad penal— todas las disposiciones de la Ley 2098 de 2021 directamente relacionadas con la prisión perpetua revisable (competencias especiales, procedimiento de revisión, agravantes que remitían a esa pena, entre otras). La Corte, sin embargo, mantuvo vigentes aquellos contenidos de la ley que no dependían de la prisión perpetua y que tenían sustento constitucional autónomo, como la imprescriptibilidad de la acción penal en los delitos sexuales, el incesto y el homicidio agravado cometidos contra niños, niñas y adolescentes, ya avalada previamente por la Sentencia C-422 de 2021.

Aporte a la protección constitucional de los niños, niñas y adolescentes:

Confirma que la inconstitucionalidad de la prisión perpetua no arrastra automáticamente otras medidas de protección reforzada de la niñez que sí son compatibles con la Constitución —como la imprescriptibilidad de la acción penal—, lo que abre una vía legítima para que este proyecto explore ese tipo de medidas alternativas al simple aumento de topes punitivos.

El siguiente cuadro sintetiza, en orden cronológico, las sentencias analizadas:

Sentencia	M.P.	Aporte central
T-408 de 1995	Eduardo Cifuentes Muñoz	Sentencia fundadora del concepto de interés superior del menor en la jurisprudencia colombiana.
T-388 de 2013	María Victoria Calle Correa	Declara el Estado de Cosas Inconstitucional del sistema penitenciario y reconoce a los niños relacionados con la reclusión como sujetos de especial protección.
T-762 de 2015	Gloria Stella Ortiz Delgado	Reitera el ECI penitenciario y ordena al Congreso observar un estándar mínimo de política criminal respetuosa de los derechos humanos.
T-033 de 2020	José Fernando Reyes Cuartas	Sistematiza las condiciones jurídicas y fácticas para aplicar el interés superior del menor.
C-294 de 2021	Cristina Pardo Schlesinger	Declara inexecutable el Acto Legislativo 01 de 2020: la prisión perpetua sustituye el eje definitorio de la dignidad humana.
C-155 de 2022	Cristina Pardo Schlesinger	Declara la inexequibilidad sobreviniente de la mayoría del articulado de la Ley 2098 de 2021.

De este recorrido jurisprudencial se derivan tres reglas que condicionan directamente el diseño del articulado de este proyecto: (i) la protección especial de los niños, niñas y adolescentes es un mandato constitucional reforzado, con fundamento directo en el artículo 44 de la Carta y en el bloque de constitucionalidad, que exige al Estado una respuesta efectiva frente a la violencia que los afecta; (ii) esa protección no habilita cualquier tipo de respuesta punitiva, pues el Legislador conserva un margen de configuración amplio pero no ilimitado, sujeto a los principios de proporcionalidad, razonabilidad, dignidad humana y resocialización; y (iii) todo proyecto de ley

que incrementa penas debe incorporar, de manera explícita y verificable en el trámite legislativo, una valoración del Estado de Cosas Inconstitucional del sistema penitenciario y carcelario, así como un juicio de proporcionalidad concreto, pues la ausencia de ese análisis ha sido, en los dos precedentes más recientes, la razón determinante de la inexequibilidad.

- **La prisión perpetua revisable frente al precedente directo de la Sentencia C-294 de 2021**

Como se desarrolló en acápite anterior, el antecedente directo y determinante de este proyecto es el Acto Legislativo 01 de 2020, que introdujo en el artículo 34 de la Constitución la prisión perpetua revisable a los 25 años para homicidas y agresores sexuales de menores de edad. La Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-294 de 2021 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger), declaró inexequible esa reforma, con una votación de 6 a 3, por considerar que sustituía el eje definitorio del Estado Social y Democrático de Derecho fundado en la dignidad humana. Como consecuencia directa, la Ley 2098 de 2021, que reglamentaba dicha figura, fue en su mayor parte declarada inexequible por la Sentencia C-155 de 2022 (misma ponente).

Este proyecto reintroduce la misma figura, por lo que, a diferencia de una iniciativa que aborde un problema nuevo, aquí el punto de partida obligado es el precedente que ya existe. Sin embargo, es necesario insistir en esta propuesta a fin de que prevalezca el interés superior de la niñez recalculando que el Congreso, conserva la facultad para legislar sobre la revisión de la pena, y en esa legislación deben establecerse las garantías suficientes para sustentar el respeto por los derechos de los condenados, para ello el mismo articulado prevé unas condiciones especiales de revisión que deberán ser adoptadas y desarrolladas por el legislador.

- **Jurisprudencia sobre el aumento del máximo de la pena en Colombia:**

El tope máximo de la pena de prisión regulado en el artículo 37 del Código Penal (Ley 599 de 2000) ha tenido la siguiente evolución: 40 años en la versión original de la Ley 599 de 2000; 50 años a partir de la Ley 890 de 2004 (declarada exequible, por el cargo analizado, mediante la Sentencia C-193 de 2005); y 60 años a partir de la Ley 2197 de 2022, incremento que fue declarado inexequible por la Sentencia C-014 de 2023 (M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera), analizada ya en detalle previamente, quedando nuevamente en 50 años el tope máximo vigente, salvo excepción prevista en la ley.

- **Reto constitucional de reintentar la prisión perpetua:**

Esta exposición de motivos no estaría completa, ni sería honesta con el Congreso, si se omitiera el riesgo de que este acto legislativo corra la misma suerte que el Acto Legislativo 01 de 2020. Ese análisis debe partir de una distinción elemental: la Sentencia C-294 de 2021 no declaró inexequible la reforma de 2020 por un defecto de trámite subsanable, sino por razones sustanciales, a través del juicio de sustitución de la Constitución. La Corte concluyó que la sola introducción de la prisión perpetua —incluso revisable— en el ordenamiento constitucional reemplaza el eje definitorio del Estado Social y Democrático de Derecho fundado en la dignidad humana, en la medida en que anula la posibilidad de resocialización como finalidad esencial de la pena. Ese reproche recae sobre el concepto mismo de la prisión perpetua, no sobre un detalle de su reglamentación.

- **Elementos que este proyecto ajusta para el análisis constitucional**

- a. Revisión periódica reforzada: se añade una revisión cada cinco años después de la primera evaluación desfavorable a los 25 años, en lugar de dejar abierta la posibilidad de solicitudes espaciadas cada diez años, como preveía la reglamentación de la Ley 2098 de 2021.
- b. Vínculo constitucional expreso con el Estado de Cosas Inconstitucional: el texto propuesto incorpora, en el propio artículo 34, la obligación de que la ejecución de la pena se desarrolle en condiciones compatibles con la dignidad humana y en el marco de la superación del ECI penitenciario, atendiendo el estándar fijado en las Sentencias T-762 de 2015 y C-014 de 2023.
- c. Delimitación más precisa del supuesto de hecho, restringido a homicidio doloso y acceso carnal violento contra menores de edad, buscando reforzar el juicio de proporcionalidad frente al fin perseguido.

- **Visión académica sobre la reincidencia y evidencia criminología: "Agresores sexuales seriales en Colombia: dos estudios de casos de las ciudades de Bogotá y Cali"**

Esta investigación fue publicada en la Revista Criminalidad por Miguel Álvarez-Correa, Sandra Patricia Parra D., Juan Felipe Ocampo E. y Ángela María Burbano P.¹, investigadores vinculados al Instituto de Estudios del Ministerio Público de la Procuraduría General de la Nación y a la Policía Nacional. El estudio documenta y compara, mediante entrevistas, revisión de expedientes judiciales y pruebas psicométricas (entre ellas la Escala de Evaluación de Psicopatía de Hare y el Inventario de Personalidad PAI), los casos de dos agresores sexuales seriales capturados y condenados: uno en Cali, con 23 víctimas registradas en el sistema judicial, y otro en Bogotá y Soacha, con 15 víctimas reconocidas, este último también responsable de dos homicidios asociados a sus agresiones.

El artículo sitúa el fenómeno en un contexto general: la Organización Mundial de la Salud estima que cerca del 20 % de las mujeres y hasta el 10 % de los hombres reportan haber sido víctimas de abuso sexual en la infancia. En Colombia, según cifras del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses citadas en el estudio, en 2017 se practicaron 23.798 exámenes médico-legales por presunto delito sexual (tasa de 48,28 por cada 100.000 habitantes), con una alta concentración de víctimas entre los 5 y los 17 años. Los autores destacan además que, en los años documentados por el Instituto de Estudios del Ministerio Público, el porcentaje de fallos judiciales condenatorios en delitos sexuales apenas alcanzó un rango de 5,24% a 5,52%, y que en ciudades como Villavicencio el índice de casos archivados llegó al 81,47%, lo que evidencia carencias investigativas relevantes y una elevada cifra oculta de casos nunca denunciados.

Respecto al perfil de los agresores, el estudio señala que entre el 90% y el 92% de quienes cometen estos delitos son hombres, y que existen dos grandes perfiles territoriales y motivacionales: los agresores intrafamiliares, con tendencia pedófila y abuso de relaciones de poder y confianza, y los agresores de tipo asalto o callejeros, con perfil más antisocial y versátil.

Ambos sujetos analizados presentaron rasgos de trastorno antisocial de la personalidad, manipulación, encanto superficial, autoimagen elevada e impulsividad, aunque con distintas dinámicas de aproximación a sus víctimas: mientras uno actuaba de manera oportunista en la

¹ Álvarez-Correa, M., Parra, S., Ocampo, J., & Burbano, A. (2021). Agresores sexuales seriales en Colombia: dos estudios de casos de las ciudades de Bogotá y Cali. Revista Criminalidad, 63(3): 127-145. <https://doi.org/10.47741/17943108.312>

vía pública, el otro elaboraba estrategias planificadas de acercamiento, incluyendo falsas ofertas laborales. El artículo identifica doce factores de riesgo dinámicos asociados a la agresión sexual —entre ellos la negación del delito, la baja motivación para el tratamiento, el bajo autocontrol, las fantasías desviadas y la psicopatía— que, a diferencia de los factores estáticos como los antecedentes penales, sí son susceptibles de modificación mediante intervención terapéutica adecuada.

Uno de los hallazgos más relevantes para este proyecto de ley es el relativo a la reincidencia observada directamente en los dos casos de estudio: el agresor de Cali había cumplido una primera condena, fue posteriormente recapturado y condenado por segunda vez por el mismo tipo de delito; y respecto del agresor de Bogotá y Soacha, la evaluación psicológica practicada concluyó que existe una elevada probabilidad de reincidencia en los mismos delitos, agravada por el hecho de que, según los propios investigadores, este ha aprendido a disimular mejor su conducta y a evitar los errores que en el pasado facilitaron su identificación.

Finalmente, el estudio hace un señalamiento institucional directo: el Programa de Intervención Penitenciaria para Adaptación Social de Condenados por Delitos Sexuales (PIPAS), a cargo del INPEC, carece de presupuesto específico asignado por el Departamento Nacional de Planeación, por lo cual su ejecución recae, de manera parcial e inconsistente, en estudiantes de psicología en práctica o en funcionarios del INPEC con funciones adicionales, lo que impide un desarrollo completo y fiel al diseño original del programa.

Los autores concluyen que la sola privación de la libertad no constituye, por sí misma, una medida de intervención eficaz frente a este tipo de delincuencia, y que el sistema de salud y el sistema penitenciario del país deberían ofrecer atención estructurada y especializada a los agresores —no solo a las víctimas—, dado que las posibilidades de reincidencia, en ausencia de tratamiento, son altas. El artículo cierra con tres preguntas abiertas dirigidas a la política pública: por qué, pese a las inversiones realizadas en los últimos quince años, el fenómeno de la violencia sexual sigue creciendo en el país; si existen suficientes profesionales especializados para atender oportunamente a los niños, niñas y adolescentes que presentan conductas sexualizadas de riesgo; y cómo lograr una investigación criminal más eficiente para identificar tempranamente a los agresores seriales antes de que multipliquen sus víctimas.

- **Antecedentes legales: evolución de las penas por delitos contra niños, niñas y adolescentes (1991-2026)**

Este numeral responde a un ejercicio de análisis surgido durante la construcción de este proyecto: identificar, con fuentes oficiales, algunas de las leyes expedidas desde la Constitución de 1991 que han modificado penas por delitos cometidos contra niños, niñas y adolescentes, precisando el delito específico, la modificación punitiva introducida y, en la medida en que las fuentes oficiales consultadas lo permiten.

Las fuentes utilizadas son el texto oficial de cada ley (Diario Oficial, Secretaría del Senado, SUIN-Juriscol o Función Pública) y, para la autoría, comunicados oficiales del Congreso de la República cuando existen. Cuando no fue posible confirmar la autoría o extraer la exposición de motivos, se indica expresamente en la tabla, en lugar de inferir o suponer esa información.

Ley / Año	Delito específico	Modificación en la pena	Autor(es) (fuente oficial)
Ley 360 de 1997	Acceso carnal violento contra menor de 12 años	Pena agravada de 20 a 40 años de prisión (antes remitida al tipo base)	No identificado en la ley oficial; el senador Juan Martín Caicedo Ferrer reclamó su autoría en carta pública (El Tiempo, 1997)
Ley 679 de 2001	Explotación, pornografía y turismo sexual con menores (estatuto integral)	No aumenta penas de tipos existentes; crea obligaciones preventivas y sancionatorias	No identificado en fuentes oficiales consultadas
Ley 890 de 2004	Todos los tipos penales (incluye delitos contra menores)	Aumento general: 1/3 en el mínimo y 1/2 en el máximo; tope individual a 50 años	Iniciativa gubernamental (Ministerio del Interior y de Justicia); autores parlamentarios no identificados en fuentes consultadas
Ley 1098 de 2006	Homicidio doloso, lesiones personales dolosas y delitos sexuales contra NNA	Excluye subrogados y beneficios penales (art. 199); no modifica mínimos/máximos	Iniciativa gubernamental (ICBF); autores parlamentarios no identificados en fuentes consultadas
Ley 1236 de 2008	Acceso carnal violento y otros delitos sexuales; agravante por víctima menor de 14 años	Acceso carnal violento: 12 a 20 años; agravante hasta la mitad si la víctima es menor de 14 años	Solo constan como firmantes los presidentes del Senado y la Cámara
Ley 1329 de 2009	Proxenetismo con menor de edad; demanda de explotación sexual comercial de menores	Nuevos tipos penales con pena de 14 a 25 años, agravable hasta la mitad	No identificado en fuentes oficiales consultadas
Acto Legislativo 01 de 2020 / Ley 2098 de 2021	Homicidio doloso y acceso carnal violento contra NNA	Prisión perpetua revisable a los 25 años (declarada inexecutable: C-294/2021 y C-155/2022)	Conocida como "Ley Gilma Jiménez"
Ley 2197 de 2022	Todos los tipos penales (no específica de niñez)	Tope máximo individual de 50 a 60 años (declarado inexecutable: C-014/2023)	Iniciativa gubernamental (Gobierno de Iván Duque Márquez)

Ley 2375 de 2024	Delitos sexuales contra menores de edad	No modifica penas; crea inhabilidades laborales para condenados ("Entornos Seguros")	Autores no identificados de forma completa en fuentes oficiales consultadas
Ley 2590 de 2026	Reclutamiento ilícito de menores; instrumentalización de menores en delitos	Reclutamiento: de 13-23 a 40-50 años; instrumentalización: hasta 45 años	Julián David López Tenorio (autor, presidente de la Cámara de Representantes); Ana Paola García (coordinadora ponente) — Cámara de Representantes, comunicado oficial del 17 de junio de 2026

De este recorrido se observa una tendencia clara: desde 1997 el Legislador ha aumentado, en al menos seis oportunidades (1997, 2004, 2008, 2009, 2020-2021 y 2022-2023), las penas aplicables a delitos contra niños, niñas y adolescentes, ya sea de forma específica (Leyes 360/1997, 1236/2008 y 1329/2009) o como parte de reformas generales del régimen de penas que también los benefician (Leyes 890/2004 y 2197/2022).

De esos intentos, dos —el de 2020/2021 y el de 2022— fueron parcialmente revertidos por la Corte Constitucional. La reforma más reciente, la Ley 2590 de 2026, sigue el patrón de las leyes específicas y aumentó el rango punitivo del reclutamiento ilícito de menores hasta el tope general vigente de 50 años, sin acudir a la figura de la prisión perpetua, lo cual es consistente con el límite que, según el numeral 7 de este documento, la jurisprudencia constitucional exige respetar.

• Conclusión

El análisis constitucional y jurisprudencial desarrollado en esta exposición de motivos muestra que el Congreso de la República cuenta con un margen de configuración legítimo para endurecer la respuesta penal frente a los delitos que afectan gravemente a los niños, niñas y adolescentes, en desarrollo del mandato de protección especial y prevalencia de sus derechos consagrado en el artículo 44 de la Constitución. Ese margen, sin embargo, está sujeto a límites definidos con precisión por la Corte Constitucional en los últimos años: la prohibición de penas perpetuas o que anulen la resocialización (Sentencias C-294 de 2021 y C-155 de 2022), la exigencia de proporcionalidad y de valoración expresa del Estado de Cosas Inconstitucional penitenciario en el propio debate legislativo (Sentencias T-762 de 2015 y C-014 de 2023), y el estándar general del interés superior del menor construido desde la Sentencia T-408 de 1995 y sistematizado en decisiones como la T-033 de 2020.

El articulado que se somete a consideración del Congreso retoma, de manera consciente, la fórmula de la prisión perpetua revisable declarada inexecutable en 2021, con los ajustes ya

descritos. Corresponde al Congreso, con la información jurídica aquí expuesta y corroborada en las fuentes oficiales de la Corte Constitucional, decidir si asume el reto constitucional y la tensión entre derechos fundamentales manteniendo la legitimidad de las medias propuestas en beneficio de la niñez de Colombia.

- **Compatibilidad con el bloque de constitucionalidad y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos**

La presente iniciativa ha sido elaborada teniendo en consideración las obligaciones internacionales asumidas por el Estado colombiano en materia de protección de los derechos humanos y, particularmente, de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

El artículo 93 de la Constitución Política dispone que los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia que reconocen derechos humanos prevalecen en el orden interno y sirven como parámetro de interpretación de los derechos y garantías constitucionales. En consecuencia, toda reforma constitucional debe examinarse a la luz del bloque de constitucionalidad.

La Convención sobre los Derechos del Niño (Ley 12 de 1991) exige que el interés superior del niño sea una consideración primordial y obliga a los Estados a adoptar medidas legislativas eficaces para proteger a los menores frente a toda forma de violencia, abuso y explotación.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 19, reconoce el derecho de todo niño a recibir medidas especiales de protección por parte de su familia, la sociedad y el Estado. La Corte Interamericana ha reiterado que esta obligación impone deberes positivos de prevención, investigación, sanción y reparación frente a las violaciones graves de los derechos de la niñez.

En precedentes como *Instituto de Reeducción del Menor vs. Paraguay* (2004), *Servellón García y otros vs. Honduras* (2006), *Villagrán Morales y otros ("Niños de la Calle") vs. Guatemala* (1999) y la Opinión Consultiva OC-17/2002, la Corte Interamericana enfatizó que los Estados deben otorgar una protección reforzada a la niñez y que las sanciones penales deben ejecutarse con pleno respeto por la dignidad humana. Ninguno de estos precedentes prohíbe que los Estados establezcan penas severas para los delitos más graves contra menores; lo que proscriben son las penas o condiciones de ejecución incompatibles con los derechos humanos.

Por esa razón, el proyecto no consagra una pena perpetua absoluta o irreductible. La propuesta mantiene el carácter revisable de la sanción y ordena al legislador establecer un mecanismo de revisión judicial automática, periódica y oficiosa, preservando la finalidad resocializadora de la pena, el debido proceso y la dignidad humana. Asimismo, la iniciativa ordena que la ejecución de la pena sea compatible con la superación del Estado de Cosas Inconstitucional del sistema penitenciario y carcelario, armonizando la protección reforzada de la infancia con las obligaciones internacionales del Estado colombiano.

En consecuencia, el proyecto busca un equilibrio entre el deber internacional de proteger eficazmente a los niños, niñas y adolescentes y la obligación constitucional e internacional de respetar los derechos fundamentales de toda persona sometida al poder punitivo del Estado.

D. Impacto fiscal

De conformidad con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, las iniciativas legislativas que ordenen gasto público o establezcan beneficios tributarios deben incorporar el correspondiente análisis sobre su impacto fiscal y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

El presente proyecto corresponde a un **Acto Legislativo de reforma constitucional**, cuyo objeto consiste exclusivamente en modificar los artículos 34 y 44 de la Constitución Política para habilitar al legislador a regular, mediante ley, la pena de prisión perpetua revisable respecto de determinados delitos cometidos contra niños, niñas y adolescentes.

En consecuencia, la presente iniciativa **no crea apropiaciones presupuestales, no ordena gasto público inmediato, no modifica ingresos corrientes de la Nación ni establece beneficios tributarios**, razón por la cual **no genera, por sí misma, un impacto fiscal directo**.

E. Conflicto de intereses

En cumplimiento del artículo 291 de la Ley 5 de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, se considera que la presente iniciativa es de carácter general, abstracto e impersonal y no genera un beneficio particular, actual y directo para la autora ni para los congresistas que participen en su trámite. En consecuencia, no se advierte, en principio, la configuración de un conflicto de intereses. No obstante, cada congresista deberá evaluar su situación particular y, de estimarlo procedente, declararse impedido conforme a la Constitución y la ley.

Presentado por los Honorables Congresistas,

Nelly Patricia Mosquera Murcia Honorable Representante a la Cámara	Luz Marina Gordillo Salinas Honorable Representante a la Cámara
Ana Ligia Mora Martínez Honorable Representante a la Cámara	Melissa Orrego Eusse Honorable Representante a la Cámara
Arledy Alvarado Patiño Honorable Representante a la Cámara	Hilda Gutiérrez Honorable Representante a la Cámara

Andrés Felipe Guerra Hoyos Honorable Representante a la Cámara	Jhon Jairo Berrío López Honorable Representante a la Cámara
José Gregorio Orjuela Pérez Honorable Representante a la Cámara	Juan David Zuluaga Zuluaga Honorable Representante a la Cámara
Oscar Darío Pérez Honorable Representante a la Cámara	Manuel Alexander Pérez Rueda Honorable Representante a la Cámara
Daniel Felipe Briceño Montes Honorable Representante a la Cámara	José Jaime Uscátegui Pastrana Honorable Representante a la Cámara
David Gerardo Cote Rodríguez Honorable Representante a la Cámara	Jesús Salim Lorduy Martínez Honorable Representante a la Cámara
José Ricardo Ardila Pinedo Honorable Representante a la Cámara	Eduar Alexis Triana Rincón Honorable Representante a la Cámara

Mateo Hidalgo Montoya Honorable Representante a la Cámara	Pedro Alejandro Murcia Lamprea Honorable Representante a la Cámara
Chadán Francisco Rosado Taylor Honorable Representante a la Cámara	Darwin Castellanos Romero Honorable Representante a la Cámara
Juan Felipe Corzo Álvarez Honorable Representante a la Cámara	Jesús Armando Bedoya Rodríguez Honorable Representante a la Cámara
José Durguez Espinosa Martínez Honorable Representante a la Cámara	Jonathan Eduardo Pineda López Honorable Representante a la Cámara
Miguel Ángel Pinto Rueda Honorable Representante a la Cámara	Carlos Edward Osorio Aguiar Honorable Representante a la Cámara
Jaime Ignacio Arizabaleta Fajardo Honorable Representante a la Cámara	Santiago Castro Gómez Honorable Representante a la Cámara