



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 899

Bogotá, D. C., viernes, 31 de julio de 2026

EDICIÓN DE 37 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 053 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se establecen medidas para la protección de la vida humana desde la fecundación y el fortalecimiento de las acciones estatales de apoyo a la maternidad y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2026

Señor

Secretario General

Cámara de Representantes

Asunto: Radicación del Proyecto de Ley número 053 de 2026 Cámara, *por medio de la cual se establecen medidas para la protección de la vida humana desde la fecundación y el fortalecimiento de las acciones estatales de apoyo a la maternidad y se dictan otras disposiciones.*

Respetado,

En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 150 de la Constitución, ponemos a consideración de la Cámara de Representantes el proyecto de citado en referencia, a fin de que surta el respectivo trámite legislativo.

Cordialmente,

David Gerardo Cote Rodríguez
Representante a la Cámara por Bogotá, D.C.
Partido Centro Democrático

PROYECTO DE LEY NÚMERO 053 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se establecen medidas para la protección de la vida humana desde la fecundación y el fortalecimiento de las acciones estatales de apoyo a la maternidad y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones Generales

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer obligaciones a cargo de las entidades públicas competentes para la protección de la vida humana desde la fecundación y para garantizar el acceso de la mujer gestante a mecanismos institucionales de información, acompañamiento y apoyo.

Artículo 2º. Reconocimiento de la vida humana desde la fecundación. Para los efectos de la presente ley, el Congreso de la República reconoce que la vida humana inicia con la fecundación y que su protección constituye un asunto de interés público y un fin legítimo de la acción del Estado.

Artículo 3º. Incorporación e implementación de medidas de protección de la vida humana desde la fecundación. Dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Ministerio de Salud y Protección Social, como entidad coordinadora de su implementación, y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), en el ámbito de sus competencias, deberán revisar y adecuar sus lineamientos técnicos, protocolos, rutas de atención e instrumentos de gestión, así como adoptar e implementar acciones orientadas a:

1. Incorporar medidas de prevención, información, acompañamiento y apoyo institucional dirigidas a la protección de la vida humana desde la fecundación.
2. Garantizar el acceso oportuno de las mujeres gestantes a la información sobre los programas, beneficios, servicios y mecanismos de apoyo existentes.
3. Incrementar la articulación institucional entre las entidades responsables de la atención y acompañamiento de mujeres gestantes mediante mecanismos de coordinación, remisión y seguimiento.
4. Mejorar la identificación, caracterización y remisión de mujeres gestantes en situación de vulnerabilidad hacia la oferta institucional disponible.
5. Fortalecer las acciones de acompañamiento integral a mujeres gestantes, especialmente aquellas que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad económica, social o territorial.
6. Identificar y reducir las barreras administrativas que dificulten el acceso de las mujeres gestantes a los programas y servicios de apoyo existentes.

Parágrafo 1º. Para el cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo, las entidades obligadas deberán incorporar metas, indicadores y mecanismos de seguimiento verificables dentro de sus instrumentos de planeación, gestión y evaluación institucional.

Parágrafo 2º. Dentro de los dieciocho (18) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Ministerio de Salud y Protección Social deberá presentar al Congreso de la República un informe de cumplimiento que contenga las acciones implementadas, las metas definidas, los indicadores adoptados y los resultados obtenidos.

Artículo 4º. Ruta Nacional de Información y Acompañamiento a la Mujer Gestante: El Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) y las entidades territoriales, diseñará, adoptará y mantendrá actualizada la Ruta Nacional de Información y Acompañamiento a la Mujer Gestante.

La Ruta deberá adoptarse dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley y actualizarse anualmente.

La Ruta deberá contener de manera expresa la totalidad de programas, servicios, beneficios, mecanismos de apoyo y rutas de atención dirigidas a mujeres gestantes, madres, niños y niñas, indicando las entidades responsables, requisitos de acceso y canales de atención.

CAPÍTULO II

Protección integral de la vida humana desde la fecundación

Artículo 5º. Divulgación obligatoria de la Ruta Nacional. Las Entidades Promotoras de Salud (EPS), las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), las Empresas Sociales del Estado (ESE) y las Secretarías de Salud departamentales, distritales y municipales deberán divulgar la Ruta Nacional de Información y Acompañamiento a la Mujer Gestante.

La información deberá suministrarse:

- a) Durante la primera consulta prenatal.
- b) Mediante material informativo físico o digital.
- c) A través de los canales de atención al usuario de cada entidad.

La Superintendencia Nacional de Salud verificará el cumplimiento de esta obligación dentro de las funciones ordinarias de inspección, vigilancia y control establecidas en la ley.

Artículo 6º. Informe Nacional sobre Protección de la Vida Humana desde la Fecundación y Apoyo a la Maternidad. El Ministerio de Salud y Protección Social, como entidad coordinadora de la implementación de la presente ley, con el apoyo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) y las demás entidades competentes, presentará anualmente al Congreso de la República un Informe Nacional sobre Protección de la Vida Humana desde la Fecundación y Apoyo a la Maternidad.

Para la elaboración del informe, las entidades obligadas por la presente ley deberán remitir al Ministerio de Salud y Protección Social la información requerida a más tardar el 31 de marzo de cada año.

El informe deberá presentarse al Congreso de la República a más tardar el 30 de junio de cada año y contendrá, como mínimo:

1. Estado de implementación de las medidas previstas en la presente ley.
2. Estado de implementación y actualización de la Ruta Nacional de Información y Acompañamiento a la Mujer Gestante.
3. Acciones adelantadas por las entidades obligadas para el cumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo 3º de la presente ley.
4. Cumplimiento de las metas, indicadores y mecanismos de seguimiento incorporados por las entidades responsables en sus instrumentos de planeación y gestión.
5. Cobertura de los programas, servicios, beneficios y mecanismos de apoyo dirigidos a mujeres gestantes y madres en situación de vulnerabilidad.

- 6. Información estadística relacionada con nacimientos, fecundidad, mortalidad materna, mortalidad fetal, embarazo adolescente y cobertura de programas dirigidos a mujeres gestantes.
- 7. Evolución de las tendencias demográficas relacionadas con la natalidad, fecundidad, envejecimiento poblacional y relevo generacional, así como su posible incidencia sobre la maternidad, la infancia y la sostenibilidad social.
- 8. Identificación de avances, dificultades y barreras institucionales que afecten el cumplimiento de los objetivos previstos en la presente ley y las acciones adoptadas para su superación.
- 9. Recomendaciones dirigidas al fortalecimiento de las acciones institucionales orientadas a la protección de la vida humana desde la fecundación y al apoyo de la maternidad.

Parágrafo. El informe deberá publicarse íntegramente en los sitios electrónicos de las entidades participantes dentro de los treinta (30) días siguientes a su presentación ante el Congreso de la República.

Artículo 7°. Control Político. Las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes realizarán anualmente por lo menos una sesión de control político sobre el cumplimiento de la presente ley y el contenido del Informe Nacional previsto en el artículo anterior. El Ministro de Salud y Protección Social presentará el informe ante dichas Comisiones.

Para el desarrollo de dicha sesión, las Comisiones podrán citar a los demás servidores públicos responsables del cumplimiento de las obligaciones previstas en la presente ley.

Artículo 8°. Implementación. Las obligaciones previstas en la presente ley serán cumplidas por las entidades competentes mediante la articulación de los programas, instrumentos, sistemas de información y recursos existentes. La implementación de la presente ley no implicará la creación de nuevas entidades administrativas ni la creación automática de apropiaciones presupuestales adicionales.

Artículo 9°. Reglamentación. El Gobierno nacional reglamentará las disposiciones que requieran desarrollo administrativo dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 10. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

CAPÍTULO I

Justificación general de la iniciativa legislativa

1. Finalidad

La presente iniciativa legislativa tiene por finalidad fortalecer la capacidad institucional del Estado para proteger la vida humana desde la

fecundación y garantizar que las mujeres gestantes accedan de manera oportuna a los mecanismos de información, acompañamiento y apoyo previstos en el ordenamiento jurídico colombiano.

El proyecto parte del reconocimiento de que la protección de la vida humana en gestación y la protección de la maternidad constituyen objetivos constitucionalmente legítimos cuya realización exige no solamente el reconocimiento normativo de tales bienes jurídicos, sino también la adopción de medidas institucionales orientadas a facilitar el acceso efectivo de las mujeres embarazadas a la oferta pública existente.

La iniciativa fortalece las acciones institucionales de información, acompañamiento, articulación y seguimiento relacionadas con la protección de la vida humana desde la fecundación y el apoyo a la maternidad, mediante la adopción de instrumentos orientados a mejorar la eficacia de la acción estatal.

2. Problema público que motiva la intervención legislativa

En Colombia existe una amplia oferta de programas, servicios, beneficios y mecanismos de apoyo dirigidos a mujeres gestantes, madres, niños y niñas, administrados por entidades del orden nacional y territorial. Sin embargo, la existencia de dicha oferta institucional no garantiza por sí misma su conocimiento ni acceso efectivo por parte de las potenciales beneficiarias.

La dispersión de competencias entre diferentes entidades públicas, la fragmentación de la información disponible y la ausencia de mecanismos unificados de divulgación pueden dificultar que las mujeres gestantes, especialmente aquellas que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad económica, social o territorial, accedan oportunamente a los instrumentos de apoyo previstos por el Estado.

De manera paralela, el ordenamiento jurídico colombiano carece actualmente de mecanismos legales específicos que permitan realizar un seguimiento periódico y sistemático al cumplimiento de las acciones institucionales orientadas a la protección de la vida humana desde la fecundación y al fortalecimiento de las medidas de apoyo a la maternidad.

3. Objetivos de la intervención legislativa

Con el fin de atender las situaciones anteriormente descritas, el proyecto propone:

- a) Fortalecer la protección institucional de la vida humana desde la fecundación dentro del marco constitucional vigente.
- b) Mejorar el acceso de las mujeres gestantes a la información relacionada con programas, servicios, beneficios y mecanismos de apoyo existentes.
- c) Fortalecer la articulación institucional entre las entidades responsables de la atención y acompañamiento de mujeres gestantes.

- d) Establecer mecanismos de seguimiento, evaluación y control político sobre el cumplimiento de las obligaciones previstas en la ley.

4. Estructura general del proyecto

Para alcanzar los objetivos anteriormente señalados, la iniciativa incorpora cuatro instrumentos principales:

- a) El reconocimiento legislativo de la protección de la vida humana desde la fecundación como asunto de interés público y fin legítimo de la acción estatal.
- b) La adopción de obligaciones concretas a cargo de las entidades responsables de la atención, acompañamiento y protección de las mujeres gestantes.
- c) La creación de una Ruta Nacional de Información y Acompañamiento a la Mujer Gestante y la obligación de divulgarla a través de las entidades del sistema de salud.
- d) La implementación de mecanismos de seguimiento institucional, rendición de cuentas y control político por parte del Congreso de la República.

Estos instrumentos constituyen el núcleo normativo de la presente iniciativa y orientan el desarrollo de los fundamentos constitucionales, convencionales, comparados y técnicos expuestos en los capítulos siguientes.

CAPÍTULO II

Fundamento constitucional de la iniciativa legislativa

1. Competencia del Congreso de la República

De conformidad con los artículos 114 y 150 de la Constitución Política, corresponde al Congreso de la República ejercer la función legislativa y expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

En desarrollo de dicha competencia, el legislador se encuentra facultado para establecer mecanismos institucionales orientados a la protección de bienes constitucionalmente relevantes, definir obligaciones a cargo de las autoridades y crear instrumentos de seguimiento y control sobre el cumplimiento de los mandatos legales.

La presente iniciativa se enmarca en la cláusula general de competencia legislativa atribuida al Congreso de la República y desarrolla materias relacionadas con la protección de la vida humana, la maternidad, la infancia y la eficacia de la acción estatal.

2. Protección constitucional de la vida humana

La Constitución Política reconoce la vida como uno de los fundamentos esenciales del orden constitucional colombiano.

El artículo 11 dispone que el derecho a la vida es inviolable, mientras que los artículos 1°, 2° y 5° de la Constitución establecen la protección de la dignidad humana, la garantía efectiva de los derechos y el reconocimiento de la persona como fundamento del orden jurídico.

La jurisprudencia constitucional ha señalado que la vida humana en gestación constituye un bien constitucionalmente protegido y que el Estado posee un interés legítimo en adoptar medidas orientadas a su protección dentro del marco de la Constitución Política.

En este contexto, el reconocimiento legislativo previsto en el artículo 2° del proyecto constituye una expresión legítima de la competencia democrática del Congreso para determinar políticas legislativas de protección de bienes constitucionalmente relevantes.

3. Protección constitucional de la maternidad y de la infancia

La Constitución Política establece un mandato especial de protección de la mujer durante el embarazo y después del parto.

El artículo 43 dispone expresamente que la mujer gozará de especial asistencia y protección del Estado durante el embarazo y después del parto, mientras que el artículo 44 reconoce los derechos fundamentales de los niños y establece su prevalencia sobre los derechos de los demás.

De igual forma, el artículo 42 reconoce la especial protección de la familia como institución básica de la sociedad.

Estos mandatos constitucionales habilitan al legislador para adoptar medidas orientadas a fortalecer los mecanismos de apoyo institucional dirigidos a mujeres gestantes, madres, niños y niñas, especialmente cuando se encuentran en condiciones de vulnerabilidad.

4. Principio de eficacia de la acción estatal

El artículo 2° de la Constitución Política dispone que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.

La protección constitucional de determinados bienes jurídicos no se satisface exclusivamente mediante su reconocimiento normativo, sino que exige la existencia de mecanismos institucionales que permitan hacer efectivos los mandatos constitucionales.

Las medidas de articulación institucional, información, acompañamiento y seguimiento previstas en el proyecto buscan precisamente fortalecer la eficacia de la acción estatal en materias relacionadas con la protección de la vida humana desde la fecundación y el apoyo a la maternidad.

5. Seguimiento legislativo y control político

La Constitución Política atribuye al Congreso de la República funciones de control político sobre el Gobierno y la Administración.

En desarrollo de dicha función constitucional, el proyecto incorpora mecanismos de rendición de cuentas mediante la presentación periódica de un informe nacional y la realización de sesiones de control político ante las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes.

Estas herramientas buscan fortalecer la transparencia, la evaluación institucional y el seguimiento democrático de las acciones desarrolladas por las entidades responsables del cumplimiento de la ley.

CAPÍTULO III

La protección de la vida humana desde la fecundación y la maternidad como objetivos de interés público

1. Alcance de la iniciativa legislativa

La presente iniciativa establece medidas orientadas al fortalecimiento de las acciones institucionales de protección de la vida humana desde la fecundación y de apoyo a la maternidad, mediante mecanismos de información, acompañamiento, articulación institucional, seguimiento y control político.

2. Margen de configuración legislativa del Congreso de la República

La jurisprudencia constitucional ha reconocido de manera reiterada que el Congreso de la República conserva amplias competencias para desarrollar legislativamente materias relacionadas con la protección de bienes constitucionalmente relevantes, siempre que respete los límites establecidos por la Constitución Política.

Dentro de dicho margen de configuración legislativa, el Congreso puede adoptar medidas orientadas a fortalecer la protección de la vida humana en gestación, promover la maternidad, desarrollar mecanismos de apoyo a mujeres embarazadas y establecer instrumentos de seguimiento institucional y control democrático.

En ejercicio de sus competencias constitucionales, el Congreso de la República puede adoptar medidas orientadas a fortalecer la protección de la vida humana desde la fecundación, promover la maternidad, mejorar los mecanismos de apoyo a las mujeres gestantes y desarrollar instrumentos de seguimiento institucional y control democrático.

3. Protección de bienes constitucionalmente relevantes

La jurisprudencia constitucional colombiana ha reconocido¹ que la vida humana en gestación constituye un bien constitucionalmente relevante susceptible de protección por parte del Estado.

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-355 de 2006.

De igual manera, la Constitución Política impone mandatos específicos de protección de la maternidad, de la infancia y de la dignidad humana.

La presente iniciativa se fundamenta en dichos mandatos constitucionales y desarrolla instrumentos orientados a fortalecer su efectividad mediante acciones institucionales concretas.

4. Principio de armonización constitucional

La Constitución Política exige que los distintos bienes, principios y derechos constitucionales sean interpretados de manera armónica, evitando aproximaciones que conduzcan a la exclusión absoluta de alguno de ellos.

En tal sentido, la presente iniciativa busca fortalecer la protección de la vida humana desde la fecundación y de la maternidad sin desconocer el marco constitucional vigente ni las competencias atribuidas a las diferentes autoridades.

Las medidas previstas en el proyecto responden a una lógica de apoyo institucional, información y acompañamiento, orientada a ampliar las alternativas de protección disponibles para las mujeres gestantes y para la vida humana en gestación.

5. Fundamentos biológicos del inicio de la vida humana²

La presente iniciativa reconoce que la vida humana inicia con la fecundación. Este reconocimiento encuentra respaldo no solamente en consideraciones jurídicas y constitucionales, sino también en conocimientos ampliamente aceptados dentro de las ciencias biológicas y médicas sobre el desarrollo humano prenatal³.

La embriología humana contemporánea ha descrito de manera consistente que, a partir de la fecundación, se origina un nuevo organismo humano biológicamente distinto de sus progenitores, dotado de una identidad genética propia y de una capacidad de desarrollo continua y coordinada conforme a su etapa de desarrollo.

La fecundación constituye el proceso mediante el cual se integran los gametos masculino y femenino, dando origen a una nueva célula denominada cigoto⁴. Desde ese momento se inicia un proceso continuo de desarrollo biológico que comprende las etapas embrionaria, fetal, neonatal, infantil, adolescente y adulta, sin que exista una discontinuidad biológica que permita identificar el surgimiento posterior de un nuevo organismo de la especie humana.

² Los planteamientos expuestos encuentran respaldo en textos de referencia ampliamente utilizados en la enseñanza de la embriología humana, entre ellos The Developing Human de Moore, Persaud y Torchia; Langman's Medical Embryology de Sadler; Larsen's Human Embryology y Human Embryology and Developmental Biology de Carlson, los cuales describen la fecundación como el punto de inicio del desarrollo de un nuevo organismo humano.

³ Moore, K. L., Persaud, T. V. N. & Torchia, M. G. The Developing Human: Clinically Oriented Embryology, 11th ed., Elsevier, 2020.

⁴ Sadler, T. W. Langman's Medical Embryology, 15th ed., Wolters Kluwer, 2024.

La literatura científica especializada en embriología humana ha descrito la fecundación como el inicio del desarrollo de un nuevo organismo humano⁵. Obras de referencia ampliamente utilizadas en la enseñanza médica y científica, tales como *The Developing Human* de Moore, Persaud y Torchia; *Langman's Medical Embryology* de Sadler; *Larsen's Human Embryology* y *Human Embryology and Developmental Biology* de Carlson, coinciden en señalar que el desarrollo humano comienza con la fecundación y continúa de manera progresiva a través de las distintas etapas de la vida prenatal y posnatal.

La presente iniciativa no pretende resolver controversias filosóficas, éticas o religiosas relacionadas con la noción jurídica de persona. Sin embargo, considera relevante reconocer que existe un amplio consenso científico respecto de que el proceso de desarrollo biológico de un nuevo organismo humano se inicia con la fecundación y continúa de manera ininterrumpida durante las distintas fases de su desarrollo⁶.

En consecuencia, el reconocimiento contenido en el artículo 2° del proyecto encuentra sustento en elementos objetivos provenientes de las ciencias biológicas, los cuales pueden ser legítimamente considerados por el legislador al momento de adoptar medidas orientadas a la protección de la vida humana desde la fecundación.

CAPÍTULO IV

Sistema interamericano de derechos humanos y protección de la vida humana desde la fecundación

1. La protección de la vida en la Convención Americana sobre Derechos Humanos

La Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce expresamente la protección de la vida humana en su artículo 4.1, disposición según la cual:

“Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente”.⁷

Dicha disposición constituye una de las pocas normas del derecho internacional de los derechos humanos que incorpora una referencia expresa a la concepción como momento relevante para la protección jurídica de la vida humana.

La protección prevista en el artículo 4.1 forma parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto y constituye un parámetro relevante para la interpretación de las obligaciones estatales relacionadas con la protección de la vida humana.

⁵ Schoenwolf, G. C. et al. *Larsen's Human Embryology*, 6th ed., Elsevier, 2020.

⁶ Carlson, B. M. *Human Embryology and Developmental Biology*, 6th ed., Elsevier, 2019.

⁷ Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 4.1, San José de Costa Rica, 1969.

2. Alcance de la jurisprudencia interamericana

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha abordado la interpretación del artículo 4.1 de la Convención Americana en distintas oportunidades, particularmente en el caso *Artavia Murillo y otros vs. Costa Rica*⁸; en dicha decisión la Corte sostuvo que la protección prevista en el artículo 4.1 de la Convención no posee carácter absoluto y que los Estados conservan un margen de apreciación para regular las medidas de protección de la vida humana en gestación dentro del marco de sus respectivos ordenamientos constitucionales.

Sin perjuicio de los debates jurídicos existentes sobre el alcance de dicha decisión, la jurisprudencia interamericana no impide que los Estados adopten medidas legislativas orientadas a fortalecer la protección de la vida humana desde la concepción, la maternidad y el acompañamiento integral de las mujeres gestantes.

3. Compatibilidad de la presente iniciativa con el Sistema Interamericano

La presente iniciativa legislativa es compatible con las obligaciones internacionales asumidas por el Estado colombiano en materia de derechos humanos.

Las medidas previstas en la iniciativa se orientan al fortalecimiento de los mecanismos de información, acompañamiento institucional, acceso a programas de apoyo y seguimiento de las acciones estatales dirigidas a la protección de la maternidad y de la vida humana desde la concepción. En consecuencia, la iniciativa se inscribe dentro del margen de configuración legislativa reconocido a los Estados para desarrollar medidas de protección de bienes constitucional y convencionalmente relevantes.

4. Protección reforzada de la maternidad en el derecho internacional de los derechos humanos

Los principales instrumentos internacionales de derechos humanos reconocen la necesidad de brindar protección especial a la maternidad, a la infancia y a las personas en situación de vulnerabilidad.

La Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre los Derechos del Niño y diversos instrumentos especializados incorporan disposiciones orientadas a la protección de la maternidad y de la infancia.

La presente iniciativa desarrolla dichos compromisos internacionales mediante medidas dirigidas a fortalecer la información, el acompañamiento y el acceso efectivo de las mujeres gestantes a los programas y servicios existentes.

⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Artavia Murillo y otros vs. Costa Rica*, Sentencia de 28 de noviembre de 2012.

CAPÍTULO V

Legislación comparada y experiencias internacionales de protección de la maternidad y de la vida humana en gestación

1. Consideraciones generales

El derecho comparado evidencia que los Estados democráticos han adoptado diversos modelos normativos para abordar la protección de la vida humana en gestación y el apoyo a la maternidad.

Aunque las soluciones legislativas varían entre países, existe un elemento común consistente en el reconocimiento de la legitimidad constitucional de las medidas orientadas a proteger la maternidad, fortalecer el acompañamiento de las mujeres embarazadas y promover acciones institucionales de protección de la vida humana prenatal.

La presente iniciativa se inspira en dichas experiencias comparadas y desarrolla instrumentos compatibles con el orden constitucional colombiano y con las obligaciones internacionales asumidas por el Estado.

a) Alemania

El modelo alemán constituye una de las experiencias más relevantes en materia de protección de la vida humana prenatal.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal⁹ ha sostenido que el Estado posee el deber de proteger la vida humana desde sus primeras etapas de desarrollo¹⁰ y que dicha protección puede materializarse mediante mecanismos de asistencia, acompañamiento e información dirigidos a las mujeres embarazadas.

La legislación alemana incorpora sistemas obligatorios de asesoramiento, programas de apoyo a la maternidad y medidas de asistencia social orientadas a ofrecer alternativas efectivas frente a situaciones de vulnerabilidad.

La experiencia alemana demuestra que la protección de la vida humana en gestación puede articularse mediante políticas de acompañamiento institucional compatibles con un Estado democrático y constitucional de derecho.

b) Hungría

La Constitución de Hungría reconoce expresamente la protección de la vida humana desde la fecundación¹¹.

En desarrollo de dicho mandato constitucional, el ordenamiento jurídico húngaro ha fortalecido las políticas públicas de apoyo a la maternidad, protección familiar, incentivos a la natalidad y acompañamiento de mujeres gestantes.

La experiencia húngara resulta relevante porque demuestra que los Estados pueden adoptar medidas legislativas orientadas a fortalecer la protección de la vida humana prenatal mediante instrumentos institucionales y programas de apoyo social.

c) Costa Rica

Costa Rica ha desarrollado históricamente un modelo jurídico caracterizado por una amplia protección de la vida humana en gestación¹².

La Constitución Política costarricense y la jurisprudencia nacional han reconocido la legitimidad de las medidas orientadas a proteger la vida humana prenatal y a fortalecer los mecanismos de protección de la maternidad.

La experiencia costarricense evidencia la coexistencia de mecanismos de protección de la vida humana desde la concepción con sistemas democráticos plenamente respetuosos de los derechos fundamentales.

d) República Dominicana

La Constitución de la República Dominicana reconoce expresamente la protección de la vida desde la fecundación¹³.

Dicho reconocimiento ha dado lugar a la adopción de diversas medidas legislativas e institucionales orientadas a fortalecer la protección de la maternidad, la infancia y la vida humana prenatal.

La experiencia dominicana demuestra que el reconocimiento legislativo y constitucional de la protección de la vida humana desde la concepción constituye una alternativa presente dentro del constitucionalismo contemporáneo latinoamericano.

2. Enseñanzas para el caso colombiano

El análisis comparado permite identificar diversos elementos comunes entre los modelos estudiados.

1. En primer lugar, se observa que la protección de la vida humana en gestación constituye una finalidad legítima de la acción estatal en múltiples sistemas constitucionales.
2. En segundo lugar, se evidencia una tendencia consistente en fortalecer los mecanismos de información, acompañamiento y apoyo a las mujeres embarazadas como herramientas complementarias para la protección de la maternidad y de la vida humana prenatal.
3. Finalmente, la experiencia comparada demuestra que las medidas orientadas al fortalecimiento institucional, la articulación de servicios públicos, la información oportuna y el acompañamiento de mujeres gestantes constituyen instrumentos ampliamente utilizados por distintos Estados democráticos.

La presente iniciativa incorpora dichos elementos mediante mecanismos compatibles con la Constitución Política de Colombia y con los compromisos internacionales asumidos por el Estado colombiano.

⁹ Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 39,1 (1975).

¹⁰ Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 88,203 (1993).

¹¹ Fundamental Law of Hungary, Article II, 2011.

¹² Constitución Política de Costa Rica.

¹³ Constitución de la República Dominicana, artículo 37.

CAPÍTULO VI

Necesidad de la intervención legislativa

1. Existencia de una oferta institucional amplia pero dispersa

El Estado colombiano dispone actualmente de múltiples programas, servicios, beneficios y mecanismos de apoyo dirigidos a mujeres gestantes, madres, niños y niñas, desarrollados por entidades del orden nacional y territorial.

Entre dichas entidades se encuentran el Ministerio de Salud y Protección Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), las Entidades Promotoras de Salud (EPS), las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), las entidades territoriales y diversas instituciones que integran el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Sin embargo, la existencia de una oferta institucional amplia no garantiza por sí misma que las potenciales beneficiarias conozcan oportunamente los mecanismos de apoyo disponibles ni que accedan efectivamente a ellos.

2. Necesidad de fortalecer el acceso a la información

Uno de los principales obstáculos para el aprovechamiento de los programas de apoyo a la maternidad consiste en la dispersión de la información institucional.

Con frecuencia, los programas, beneficios y rutas de atención se encuentran distribuidos entre distintas entidades, con requisitos, canales de acceso y mecanismos de atención diferenciados, lo que dificulta su identificación por parte de las mujeres gestantes, especialmente aquellas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad económica, social o territorial.

Por esta razón, el proyecto propone la creación de una Ruta Nacional de Información y Acompañamiento a la Mujer Gestante que permita consolidar y divulgar de manera sistemática la oferta institucional existente.

3. Fortalecimiento de la coordinación institucional

La protección efectiva de la maternidad y de la vida humana en gestación requiere la participación coordinada de múltiples entidades públicas.

La iniciativa reconoce que los instrumentos institucionales existentes pueden alcanzar mayores niveles de eficacia mediante mecanismos de articulación que faciliten la identificación, remisión y acompañamiento de mujeres gestantes hacia los programas y servicios disponibles.

En este sentido, el proyecto promueve acciones de coordinación institucional sin crear nuevas entidades, estructuras administrativas o cargas presupuestales permanentes.

4. Necesidad de mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas

Actualmente no existe una obligación legal específica que permita al Congreso de la República conocer periódicamente el grado de cumplimiento de las acciones institucionales dirigidas a la protección de la vida humana desde la fecundación y al fortalecimiento del apoyo a la maternidad.

La ausencia de mecanismos permanentes de seguimiento dificulta la evaluación de resultados, la identificación de barreras institucionales y la formulación de medidas de mejora.

Por esta razón, el proyecto incorpora instrumentos de rendición de cuentas mediante la presentación anual de un informe nacional y la realización de sesiones periódicas de control político ante las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes.

5. Necesidad de fortalecer la eficacia de la acción estatal

La presente iniciativa no crea nuevos derechos, no modifica el régimen constitucional vigente ni establece estructuras administrativas adicionales.

Su finalidad consiste en fortalecer la eficacia de la acción estatal mediante instrumentos de información, articulación institucional, seguimiento y control orientados a mejorar la protección de la vida humana desde la fecundación y el acompañamiento integral de la mujer gestante.

En consecuencia, la intervención legislativa propuesta responde a una necesidad objetiva de fortalecimiento institucional y de mejora en la ejecución de las acciones actualmente existentes.

6. Contribución de la sociedad civil a la protección de la maternidad y de la vida humana desde la fecundación

La protección de la maternidad y el acompañamiento de mujeres gestantes no constituyen responsabilidades exclusivas del Estado. Históricamente, organizaciones de la sociedad civil, entidades sin ánimo de lucro, fundaciones, organizaciones comunitarias, instituciones académicas, organizaciones confesionales pertenecientes al sector interreligioso del país y centros especializados de acompañamiento han desarrollado importantes labores de apoyo material, psicológico, social y humanitario dirigidas a mujeres embarazadas, especialmente en contextos de vulnerabilidad.

Estas organizaciones han contribuido al fortalecimiento de redes de apoyo para mujeres gestantes mediante programas de orientación, asistencia social, acompañamiento psicosocial, atención a madres en situación de riesgo, apoyo alimentario, capacitación para el cuidado materno-infantil y fortalecimiento de entornos protectores para la infancia.

La experiencia acumulada por estas organizaciones constituye una fuente relevante de

conocimiento práctico sobre las necesidades de las mujeres gestantes y sobre las barreras que dificultan el acceso efectivo a programas y servicios de apoyo.

La presente iniciativa reconoce la importancia de estas experiencias y la necesidad de fortalecer la articulación entre las capacidades institucionales del Estado y los esfuerzos desarrollados por la sociedad civil, dentro del marco de la Constitución Política y de la autonomía propia de cada organización.

La consolidación de información prevista en la Ruta Nacional de Información y Acompañamiento a la Mujer Gestante contribuirá igualmente a mejorar el conocimiento de las alternativas de apoyo disponibles para las mujeres embarazadas, facilitando el acceso oportuno a los recursos institucionales y sociales existentes.

CAPÍTULO VII

Contexto demográfico, maternidad y futuras generaciones

1. Transformaciones demográficas contemporáneas

Durante las últimas décadas, numerosos países han experimentado profundas transformaciones demográficas¹⁴ caracterizadas por la disminución sostenida de las tasas de fecundidad, la reducción del número de nacimientos y el aumento progresivo de la esperanza de vida.

Como consecuencia de estos fenómenos, diversas regiones del mundo enfrentan procesos acelerados de envejecimiento poblacional¹⁵ que generan importantes desafíos para la sostenibilidad de los sistemas de salud, seguridad social, protección social y relevo generacional.

Organismos internacionales como las Naciones Unidas, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) han advertido sobre los efectos económicos y sociales derivados de estas transformaciones demográficas.

2. El fenómeno del invierno demográfico

En escenarios académicos y de formulación de políticas públicas se ha utilizado la expresión “invierno demográfico” para describir contextos caracterizados por tasas persistentemente bajas de fecundidad, disminución sostenida de nacimientos y envejecimiento progresivo de la población.

Aunque dicho concepto no constituye una categoría jurídica ni posee una definición uniforme, su utilización se ha extendido para describir procesos demográficos que pueden afectar la sostenibilidad de largo plazo de los sistemas de protección social, la disponibilidad futura de fuerza laboral y la dinámica de reemplazo generacional.

La literatura especializada coincide en señalar que las causas de estos fenómenos son múltiples y comprenden factores económicos, culturales, educativos, laborales y tecnológicos, razón por la cual no pueden atribuirse a una única variable.

Sin embargo, también existe consenso en torno a la importancia de fortalecer las condiciones institucionales que permitan a las personas desarrollar sus proyectos familiares y ejercer la maternidad y la paternidad en entornos que ofrezcan información, acompañamiento y apoyo suficientes.

3. Tendencias demográficas en Colombia

Colombia atraviesa actualmente una fase avanzada de transición demográfica.

Las estadísticas oficiales muestran una disminución sostenida del número de nacimientos y de las tasas globales de fecundidad durante las últimas décadas¹⁶, así como una tendencia progresiva al envejecimiento poblacional¹⁷.

Las proyecciones demográficas elaboradas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y por organismos internacionales indican que durante las próximas décadas continuará incrementándose la proporción de personas mayores dentro de la estructura poblacional colombiana.

Estas tendencias generan desafíos relevantes para la sostenibilidad de los sistemas de salud, protección social, pensiones, cuidado y atención a la población vulnerable.

4. Protección de la maternidad y sostenibilidad intergeneracional

La maternidad constituye un fenómeno de especial relevancia constitucional, social y humana.

La existencia de mecanismos eficaces de acompañamiento, información y apoyo a las mujeres gestantes no solamente contribuye a la protección de derechos individuales, sino que fortalece las condiciones institucionales necesarias para el desarrollo de las futuras generaciones.

La protección de la maternidad y de la infancia representa una inversión social de largo plazo que contribuye al fortalecimiento del capital humano, la cohesión social y la solidaridad intergeneracional.

5. Relación con la presente iniciativa legislativa

La presente iniciativa no tiene por finalidad intervenir en las decisiones reproductivas de las personas ni establecer objetivos demográficos obligatorios para el Estado colombiano.

Su propósito consiste en fortalecer las acciones institucionales de protección de la vida humana desde la fecundación y de apoyo a la maternidad mediante mecanismos de información, articulación institucional, acompañamiento y seguimiento.

No obstante, el contexto demográfico descrito evidencia la importancia de adoptar medidas que faciliten el acceso de las mujeres gestantes a los programas y mecanismos de apoyo existentes, fortalezcan la protección de la maternidad y contribuyan al desarrollo integral de las futuras generaciones.

¹⁴ Naciones Unidas. World Population Prospects 2024

¹⁵ OECD. Demographic Outlook.

¹⁶ DANE. Proyecciones Nacionales de Población 2020-2070.

¹⁷ DANE. Estadísticas Vitales. Nacimientos 2014-2025.

CAPÍTULO VIII

Competencia del Legislador para adoptar medidas de protección de la vida humana desde la fecundación y de apoyo a la maternidad

1. La función legislativa como instrumento de realización de los fines constitucionales

La Constitución Política atribuye al Congreso de la República la función de expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado y para el desarrollo de los principios, valores y derechos consagrados en el ordenamiento constitucional.

En ejercicio de dicha competencia, el legislador puede adoptar medidas orientadas a la protección de bienes constitucionalmente relevantes, establecer obligaciones a cargo de las autoridades y crear mecanismos destinados a fortalecer la eficacia de la acción estatal.

La protección de la vida humana, la maternidad y la infancia constituyen materias que se encuentran dentro del ámbito natural de intervención del Congreso de la República.

2. Margen de configuración legislativa

La jurisprudencia constitucional colombiana ha reconocido de manera reiterada que el Congreso dispone de un amplio margen de configuración normativa¹⁸ para desarrollar políticas legislativas relacionadas con bienes constitucionalmente protegidos.

Dicho margen comprende la facultad de diseñar instrumentos institucionales, definir mecanismos de coordinación administrativa, establecer obligaciones de información, crear sistemas de seguimiento y promover medidas orientadas a fortalecer la efectividad de los mandatos constitucionales.

La presente iniciativa constituye una expresión legítima de dicho margen de configuración legislativa al desarrollar medidas de protección de la vida humana desde la fecundación y de fortalecimiento del apoyo institucional a la maternidad.

3. Protección de la vida humana como finalidad legítima de la acción estatal

La protección de la vida humana ha sido reconocida por el ordenamiento constitucional colombiano como una finalidad legítima de la acción estatal.

En este contexto, corresponde al legislador identificar mecanismos razonables que permitan desarrollar dicha finalidad mediante instrumentos compatibles con la Constitución Política y con las obligaciones internacionales asumidas por el Estado colombiano.

La presente iniciativa desarrolla esta competencia mediante medidas de información, acompañamiento institucional, articulación administrativa y seguimiento de las acciones estatales dirigidas a la protección de la vida humana desde la fecundación.

4. Protección reforzada de la maternidad

La Constitución Política establece un deber especial de protección de la mujer durante el embarazo y después del parto.

Este mandato habilita al legislador para adoptar medidas orientadas a fortalecer el acceso de las mujeres gestantes a programas, servicios, beneficios y mecanismos de apoyo existentes dentro de la administración pública.

Las medidas previstas en el proyecto buscan precisamente fortalecer las condiciones institucionales que permitan hacer efectiva dicha protección.

5. Seguimiento democrático de la acción estatal

El Congreso de la República no solamente ejerce funciones legislativas, sino también funciones de control político sobre el Gobierno y la Administración.

Por esta razón, la presente iniciativa incorpora mecanismos de seguimiento institucional y rendición de cuentas que permiten evaluar periódicamente el cumplimiento de las obligaciones previstas en la ley y fortalecer la transparencia en la gestión pública.

Estos instrumentos contribuyen al fortalecimiento de la deliberación democrática y a la mejora continua de las acciones estatales dirigidas a la protección de la vida humana desde la fecundación y al apoyo de la maternidad.

CAPÍTULO IX

Impacto Fiscal

1. Consideraciones generales

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, las iniciativas legislativas que ordenen gasto o concedan beneficios tributarios deben incorporar un análisis de su impacto fiscal y de su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

La presente iniciativa ha sido estructurada teniendo en consideración los principios de sostenibilidad fiscal, eficiencia administrativa y racionalidad del gasto público.

2. Ausencia de creación de nuevas entidades o estructuras administrativas

El proyecto de ley no crea organismos, entidades, establecimientos públicos, fondos especiales ni nuevas estructuras administrativas.

Las obligaciones previstas en la iniciativa son asignadas a entidades que actualmente ejercen competencias relacionadas con la protección de la maternidad, la infancia, la salud pública y la protección social, particularmente el Ministerio de Salud y Protección Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) y las entidades que integran el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-013 de 1997.

En consecuencia, la implementación de la ley no requiere la creación de nuevas estructuras institucionales.

3. Utilización de capacidades institucionales existentes

Las medidas previstas en la presente iniciativa se fundamentan en la articulación, fortalecimiento y utilización de programas, instrumentos y mecanismos que ya existen dentro de la administración pública.

La Ruta Nacional de Información y Acompañamiento a la Mujer Gestante prevista en el proyecto no implica la creación de nuevos programas asistenciales ni la generación automática de prestaciones económicas adicionales, sino la consolidación y divulgación de información relacionada con la oferta institucional ya existente.

De igual manera, los mecanismos de seguimiento y control político previstos en la iniciativa se desarrollarán mediante las competencias ordinarias del Congreso de la República y de las entidades responsables de la implementación de la ley.

4. Compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo

Las disposiciones contenidas en el proyecto no establecen apropiaciones presupuestales obligatorias, no crean gastos permanentes de funcionamiento y no generan obligaciones automáticas de gasto para la Nación.

La implementación de las medidas previstas deberá realizarse mediante la utilización de los recursos, programas, instrumentos y capacidades institucionales existentes, de conformidad con las disponibilidades presupuestales de las entidades competentes y con las normas que regulan la programación y ejecución del gasto público.

5. Cumplimiento de la Ley 819 de 2003

Por las razones anteriormente expuestas, se considera que la presente iniciativa resulta compatible con las disposiciones contenidas en la Ley 819 de 2003 y no genera impactos fiscales que comprometan la sostenibilidad de las finanzas públicas ni alteren el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

En consecuencia, el proyecto constituye una medida de fortalecimiento institucional que puede ser implementada dentro de la estructura administrativa y presupuestal actualmente existente.

CAPÍTULO X

Justificación específica del articulado

Artículo 1°. Objeto. El artículo 1° define el alcance de la iniciativa legislativa y delimita su ámbito material de aplicación.

La disposición establece que la finalidad de la ley consiste en fortalecer la protección de la vida humana desde la fecundación y garantizar el acceso de la mujer gestante a mecanismos institucionales de información, acompañamiento y apoyo; con ello se precisa que la iniciativa se orienta al fortalecimiento de la acción estatal.

Artículo 2°. Reconocimiento de la vida humana desde la fecundación. El artículo 2° incorpora un reconocimiento legislativo según el cual la vida humana inicia con la fecundación¹⁹ y su protección constituye un asunto de interés público y un fin legítimo de la acción estatal.

Esta disposición se fundamenta en la competencia constitucional del Congreso de la República para desarrollar políticas legislativas relacionadas con la protección de bienes constitucionalmente relevantes y en el reconocimiento de la vida humana en gestación como bien jurídicamente protegido por el ordenamiento constitucional colombiano.

La norma no modifica la Constitución Política ni altera el alcance de la jurisprudencia constitucional vigente, sino que expresa una determinación legislativa adoptada dentro del marco de las competencias propias del Congreso de la República.

Artículo 3°. Incorporación e implementación de medidas de protección de la vida humana desde la fecundación. El artículo 3° constituye el principal instrumento de implementación de la presente iniciativa.

La disposición establece obligaciones concretas a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), orientadas al fortalecimiento de las acciones de información, acompañamiento, articulación institucional y apoyo a mujeres gestantes.

Igualmente, incorpora la obligación de definir metas, indicadores y mecanismos de seguimiento verificables, con el fin de garantizar la evaluación objetiva de las medidas adoptadas.

Artículo 4°. Ruta Nacional de Información y Acompañamiento a la Mujer Gestante. El artículo 4° crea un instrumento de articulación institucional dirigido a consolidar la información relacionada con programas, beneficios, servicios y mecanismos de apoyo existentes para mujeres gestantes, madres, niños y niñas.

La medida responde a la necesidad de superar la dispersión de información actualmente existente entre diversas entidades públicas y facilitar el acceso oportuno de las potenciales beneficiarias a la oferta institucional disponible.

La consolidación de dicha información permitirá mejorar la coordinación institucional y fortalecer la capacidad de respuesta del Estado frente a situaciones de vulnerabilidad.

Artículo 5. Divulgación obligatoria de la Ruta Nacional. La efectividad de la Ruta Nacional depende de que las mujeres gestantes conozcan efectivamente su existencia y contenido.

¹⁹ Véase Capítulo III, numeral 5, Fundamentos biológicos del inicio de la vida humana.

Por esta razón, el artículo 5° establece obligaciones de divulgación a cargo de las entidades que integran el Sistema General de Seguridad Social en Salud, aprovechando los puntos de contacto institucional que ya existen entre las mujeres gestantes y los servicios de salud.

La disposición busca garantizar que la información llegue oportunamente a las potenciales beneficiarias y no permanezca exclusivamente en registros administrativos o plataformas institucionales.

Artículo 6°. Informe Nacional sobre Protección de la Vida Humana desde la Fecundación y Apoyo a la Maternidad. El artículo 6° incorpora un mecanismo permanente de seguimiento institucional mediante la obligación de presentar anualmente un informe al Congreso de la República.

El propósito de esta herramienta consiste en consolidar información relevante sobre el cumplimiento de la ley, evaluar avances, identificar dificultades y fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas por parte de las entidades responsables.

La disposición permite además generar información pública que facilite el seguimiento ciudadano sobre la implementación de la iniciativa.

Artículo 7°. Control político. El artículo 7° fortalece las funciones constitucionales de control político atribuidas al Congreso de la República.

La realización periódica de sesiones de control político permitirá evaluar el grado de cumplimiento de las obligaciones previstas en la ley, verificar los resultados obtenidos y promover la adopción de medidas correctivas cuando resulten necesarias.

La disposición contribuye al fortalecimiento de los mecanismos democráticos de seguimiento y evaluación de la acción estatal.

Artículo 8°. Implementación. El artículo 8° establece que las obligaciones previstas en la ley deberán cumplirse mediante la utilización de programas, instrumentos, sistemas de información y recursos ya existentes.

La disposición busca garantizar la viabilidad administrativa y fiscal de la iniciativa, evitando la creación de nuevas estructuras burocráticas o cargas presupuestales permanentes.

Artículo 9. Reglamentación. El artículo 9° faculta al Gobierno nacional para expedir las disposiciones administrativas necesarias para la adecuada ejecución de la ley.

La reglamentación permitirá desarrollar aspectos operativos relacionados con la implementación de las obligaciones previstas en la iniciativa y garantizar su aplicación efectiva.

Artículo 10. Vigencia. El artículo 10 establece la entrada en vigencia de la ley a partir de su promulgación, conforme a la práctica legislativa ordinaria y a las reglas generales que rigen la producción normativa en Colombia.

CAPÍTULO XI

Fuentes de consulta y referencias bibliográficas

1. Normativa colombiana

- a) Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de Colombia de 1991.
- b) Congreso de la República de Colombia. Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes.
- c) Congreso de la República de Colombia. Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal.

2. Jurisprudencia constitucional colombiana

- a) Corte Constitucional. Sentencia C-133 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell.
- b) Corte Constitucional. Sentencia C-013 de 1997. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.
- c) Corte Constitucional. Sentencia C-355 de 2006. M.P. Jaime Araújo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández.
- d) Corte Constitucional. Sentencia C-327 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.
- e) Corte Constitucional. Sentencia SU-096 de 2018. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.
- f) Corte Constitucional. Sentencia C-055 de 2022. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo y Alberto Rojas Ríos.

3. Instrumentos internacionales de derechos humanos

- a) Organización de los Estados Americanos. Convención Americana sobre Derechos Humanos. San José de Costa Rica, 1969.
- b) Organización de las Naciones Unidas. Declaración Universal de Derechos Humanos. 1948.
- c) Organización de las Naciones Unidas. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. 1966.
- d) Organización de las Naciones Unidas. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 1966.
- e) Organización de las Naciones Unidas. Convención sobre los Derechos del Niño. 1989.

4. Jurisprudencia interamericana

- a) Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Caso Baby Boy vs. Estados Unidos. Resolución número 23/81.
- b) Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Artavia Murillo y otros vs. Costa Rica. Sentencia de 28 de noviembre de 2012.

5. Legislación comparada

Alemania

- a) República Federal de Alemania. Ley Fundamental de Bonn (Grundgesetz).
- b) Tribunal Constitucional Federal Alemán (Bundesverfassungsgericht). BVerfGE 39,1 (1975).
- c) Tribunal Constitucional Federal Alemán. BVerfGE 88,203 (1993).

Hungría

- a) Government of Hungary. The Fundamental Law of Hungary (2011).

Costa Rica

- a) República de Costa Rica. Constitución Política.
- b) Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Jurisprudencia relevante sobre protección de la vida humana prenatal.

República Dominicana

- a) República Dominicana. Constitución Política de 2015.

6. Doctrina jurídica

- a) Alexy, Robert. Teoría de los Derechos Fundamentales.
- b) Bernal Pulido, Carlos. El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales.
- c) Nino, Carlos Santiago. Introducción al análisis del derecho.
- d) Hervada, Javier. Introducción crítica al derecho natural.
- e) Vigo, Rodolfo Luis. Interpretación constitucional.

7. Estudios demográficos y prospectiva poblacional

- a) Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Proyecciones de población y estadísticas vitales.
- b) Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Panorama Social de América Latina.
- c) Organización de las Naciones Unidas. World Population Prospects.
- d) Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Informes sobre tendencias demográficas y envejecimiento poblacional.

8. Informes institucionales y documentos oficiales

- a) Ministerio de Salud y Protección Social. Informes de salud materna e infantil.
- b) Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Informes de gestión y atención a primera infancia.
- c) Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS). Informes de

programas sociales y atención a población vulnerable.

- d) Registraduría Nacional del Estado Civil. Estadísticas vitales y registros de nacimientos.

9. Organizaciones de la sociedad civil y centros de investigación

- a) Estudios e informes técnicos producidos por organizaciones de apoyo a la maternidad, entidades sin ánimo de lucro, centros de investigación demográfica, observatorios especializados en infancia y organizaciones dedicadas al acompañamiento de mujeres gestantes.
- b) Documentos académicos y técnicos elaborados por organizaciones nacionales e internacionales especializadas en protección de la maternidad, infancia, políticas familiares y análisis demográfico.

10. Ciencias biológicas y embriología humana

- a) Moore, K. L., Persaud, T. V. N., & Torchia, M. G. (2020). The Developing Human: Clinically Oriented Embryology (11th ed.). Elsevier.
- b) Sadler, T. W. (2024). Langman’s Medical Embryology (15th ed.). Wolters Kluwer.
- c) Schoenwolf, G. C., Bleyl, S. B., Brauer, P. R., & Francis-West, P. H. (2020). Larsen’s Human Embryology (6th ed.). Elsevier.
- d) Carlson, B. M. (2019). Human Embryology and Developmental Biology (6th ed.). Elsevier.
- e) Alberts, B., Johnson, A., Lewis, J., Morgan, D., Raff, M., Roberts, K., & Walter, P. (2022). Molecular Biology of the Cell (7th ed.). Garland Science.

De los honorables Congressistas,

David Cote Rodríguez

Representante a la Cámara por Bogotá
Centro Democrático

SECRETARÍA GENERAL

El día 22 de Julio del año 2026

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley 1 Acto Legislativo

No. 053 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por:

SECRETARIO GENERAL

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

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

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2026

Señor

Secretario General

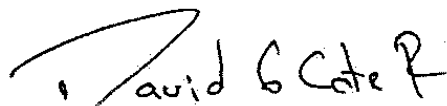
Cámara de Representantes

Asunto: Radicación del Proyecto de Ley número 054 de 2026 Cámara, *por medio de la cual se adoptan medidas contra la reincidencia específica en delitos de alto impacto, se establecen agravantes especiales, se fortalecen los criterios de valoración judicial en materia de beneficios, subrogados y medidas de aseguramiento, y se dictan otras disposiciones.*

Respetado,

En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 150 de la Constitución, ponemos a consideración de la Cámara de Representantes el proyecto de citado en referencia, a fin de que surta el respectivo trámite legislativo.

Cordialmente,



David Gerardo Cote Rodríguez

Representante a la Cámara por Bogotá, D.C.
Partido Centro Democrático

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

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

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

Para tal efecto, la presente ley establece agravantes especiales, reglas de valoración judicial reforzada en materia de beneficios, subrogados y mecanismos sustitutivos de la pena, criterios procesales para la imposición de medidas de aseguramiento y medidas

de gestión judicial para prevenir la reiteración delictiva y el vencimiento de términos.

ARTÍCULO 2º. REINCIDENCIA ESPECÍFICA RELEVANTE. Adiciónese un artículo 58A a la Ley 599 de 2000, el cual quedará así: **ARTÍCULO 58A. REINCIDENCIA ESPECÍFICA RELEVANTE:** Para efectos de las agravantes especiales y demás consecuencias expresamente previstas en la ley, se entiende por reincidencia específica relevante la comisión de una nueva conducta punible dolosa cuando la persona haya sido condenada previamente, mediante sentencia ejecutoriada cuya ejecutoria se haya producido dentro de los cinco (5) años anteriores a la comisión del nuevo delito, por el mismo delito, por una modalidad calificada o agravada del mismo, por su tentativa punible, o por uno de los delitos que la ley señale de manera expresa como funcionalmente conexo.

La reincidencia específica relevante no constituye circunstancia genérica de mayor punibilidad ni autoriza, por sí sola, el aumento de la pena. Solo producirá efectos punitivos, procesales o de ejecución de la pena en los casos expresamente previstos por la ley.

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

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

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

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

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

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

ARTÍCULO 4°. AGRAVANTE ESPECIAL POR REINCIDENCIA ESPECÍFICA EN RECEPCIÓN. Adiciónese un párrafo nuevo al artículo 447 de la Ley 599 de 2000, modificado por el artículo 45 de la Ley 1142 de 2007, el cual quedará así: *Parágrafo.* La pena prevista en el presente artículo se aumentará de una tercera parte (1/3) a la mitad cuando la conducta sea cometida en estado de reincidencia específica relevante respecto de condena anterior por receptación. También procederá el aumento cuando la condena anterior haya sido por hurto, hurto calificado, hurto en cualquiera de sus modalidades agravadas o hurto por medios informáticos, siempre que el juez motive de manera expresa la conexidad funcional entre la condena previa y la nueva conducta de receptación.

ARTÍCULO 5°. AGRAVANTE ESPECIAL POR REINCIDENCIA ESPECÍFICA EN EXTORSIÓN. Adiciónese un numeral nuevo al artículo 245 de la Ley 599 de 2000, modificado por el artículo 6° de la Ley 733 de 2002, el cual quedará así: 12. Cuando la conducta sea cometida en estado de reincidencia específica relevante respecto de condena anterior por extorsión o tentativa de extorsión.

ARTÍCULO 6°. REINCIDENCIA Y AGRAVACIÓN ESPECIAL EN VIOLENCIA INTRAFAMILIAR. Adiciónense dos incisos, después del inciso tercero, al artículo 229 de la Ley 599 de 2000, modificado por el artículo 1° de la Ley 1959 de 2019, los cuales quedarán así: Sin perjuicio de lo anterior, la pena prevista en el presente artículo se aumentará de una tercera parte (1/3) a la mitad cuando la conducta sea cometida en estado de reincidencia específica relevante respecto de condena anterior ejecutoriada por el delito de violencia intrafamiliar, cuya ejecutoria se haya producido dentro de los cinco (5) años anteriores a la comisión del nuevo hecho, siempre que la nueva conducta recaiga sobre la misma víctima, sobre integrante del mismo núcleo familiar o sobre persona protegida por el presente artículo respecto de la cual el juez constate y motive un patrón de reiteración de violencia intrafamiliar.

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

ser utilizada para agravar nuevamente la pena por la misma razón.

ARTÍCULO 7°. AGRAVANTE ESPECIAL POR REINCIDENCIA ESPECÍFICA EN LESIONES PERSONALES DOLOSAS. Adiciónese un inciso nuevo al artículo 119 de la Ley 599 de 2000, modificado por el artículo 200 de la Ley 1098 de 2006, el cual quedará así: El mismo aumento de pena previsto en el presente artículo se aplicará cuando las lesiones personales dolosas sean cometidas en estado de reincidencia específica relevante respecto de condena anterior por lesiones personales dolosas.

ARTÍCULO 8°. AGRAVANTE ESPECIAL POR REINCIDENCIA ESPECÍFICA EN HOMICIDIO DOLOSO. Adiciónese un numeral nuevo al segundo grupo de circunstancias de agravación previsto en el artículo 104 de la Ley 599 de 2000, modificado por el artículo 8° de la Ley 2197 de 2022 y corregido por el artículo 5° del Decreto número 207 de 2022, correspondiente a los eventos sancionados con pena de quinientos (500) a setecientos (700) meses de prisión, el cual quedará así: 6. Exclusivamente para los efectos de la conducta descrita en el artículo 103 de este Código, cuando el homicidio sea cometido en estado de reincidencia específica relevante respecto de condena anterior ejecutoriada por homicidio doloso, homicidio agravado, tentativa de homicidio doloso o tentativa de homicidio agravado.

ARTÍCULO 9°. AGRAVANTE ESPECIAL POR REINCIDENCIA ESPECÍFICA EN FABRICACIÓN, TRÁFICO Y PORTE DE ARMAS DE FUEGO O MUNICIONES. Adiciónese un numeral nuevo al inciso tercero del artículo 365 de la Ley 599 de 2000, modificado por el artículo 19 de la Ley 1453 de 2011, dentro del listado de circunstancias en las cuales la pena dispuesta se duplicará, el cual quedará así: 9. Cuando la conducta sea cometida en estado de reincidencia específica relevante respecto de condena anterior ejecutoriada por cualquiera de las conductas previstas en los artículos 365 o 366 de la Ley 599 de 2000.

ARTÍCULO 10. AGRAVANTE ESPECIAL POR REINCIDENCIA ESPECÍFICA EN CONCIERTO PARA DELINQUIR. Adiciónese un inciso nuevo al artículo 340 de la Ley 599 de 2000, modificado por el artículo 5° de la Ley 1908 de 2018, el cual quedará así: La pena prevista para cualquiera de las modalidades del presente artículo se aumentará de una tercera parte (1/3) a la mitad cuando la conducta sea cometida en estado de reincidencia específica relevante respecto de condena anterior por concierto para delinquir.

ARTÍCULO 11. AGRAVANTE ESPECIAL POR REINCIDENCIA ESPECÍFICA EN DELITOS RELACIONADOS CON TRÁFICO DE ESTUPEFACIENTES. Adiciónese un numeral nuevo al artículo 384 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así: 4. Cuando la conducta sea cometida en estado de reincidencia específica relevante respecto

de condena anterior ejecutoriada por el mismo delito doloso previsto en los artículos anteriores del presente capítulo, por su tentativa punible, o por el mismo delito agravado conforme a este artículo.

ARTÍCULO 12. AGRAVANTE ESPECIAL POR REINCIDENCIA ESPECÍFICA EN DELITOS CONTRA LA LIBERTAD, INTEGRIDAD Y FORMACIÓN SEXUALES.

Adiciónese un numeral nuevo al artículo 211 de la Ley 599 de 2000, modificado por el artículo 7° de la Ley 1236 de 2008, el cual quedará así: 9. Cuando la conducta sea cometida en estado de reincidencia específica relevante respecto de condena anterior ejecutoriada por el mismo delito doloso de los descritos en los artículos 205, 206, 207, 208, 209, 210 o 210A de este Código, por una modalidad agravada del mismo o por su tentativa punible.

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

ARTÍCULO 13. AGRAVANTE ESPECIAL POR REINCIDENCIA ESPECÍFICA EN DELITOS INFORMÁTICOS PATRIMONIALES.

Adiciónese un numeral nuevo y un párrafo al artículo 269H de la Ley 599 de 2000, modificado por el artículo 1° de la Ley 1273 de 2009, el cual quedará así: Cuando la conducta sea cometida en estado de reincidencia específica relevante respecto de condena anterior por el mismo delito doloso previsto en el presente título, por una modalidad agravada del mismo o por su tentativa punible.

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

ARTÍCULO 14. VALORACIÓN REFORZADA EN MATERIA DE BENEFICIOS, SUBROGADOS Y MECANISMOS SUSTITUTIVOS.

Adiciónese un párrafo 4° al artículo 68A de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así: Parágrafo 4°: En los eventos de reincidencia específica relevante previstos en la ley, el juez de conocimiento o de ejecución de penas y medidas de seguridad, según corresponda, deberá realizar una valoración reforzada, expresa y motivada sobre la procedencia de cualquier beneficio, subrogado penal, mecanismo sustitutivo de la pena privativa de la libertad, prisión domiciliaria o libertad condicional que no se encuentre expresamente excluido por la ley.

Dicha valoración deberá considerar, como mínimo:

1. La naturaleza de la condena anterior.
2. La relación entre la condena previa y la nueva conducta.
3. La protección de la víctima y de la comunidad.
4. La reparación integral o su aseguramiento, salvo imposibilidad económica debidamente acreditada.
5. El comportamiento procesal y penitenciario del condenado.
6. La suficiencia de las obligaciones o condiciones que puedan imponerse para evitar la reiteración delictiva.

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

ARTÍCULO 15. VALORACIÓN DE LA REINCIDENCIA ESPECÍFICA RELEVANTE EN EL PELIGRO PARA LA COMUNIDAD.

Adiciónese un numeral nuevo al artículo 310 de la Ley 906 de 2004, modificado por el artículo 3° de la Ley 1760 de 2015, el cual quedará así: 9. La existencia de reincidencia específica relevante, acreditada mediante sentencia condenatoria ejecutoriada, cuando se trate de alguno de los delitos respecto de los cuales la ley prevea agravantes especiales por reincidencia específica.

ARTÍCULO 16. PROCEDENCIA DE DETENCIÓN PREVENTIVA EN CASOS DE REINCIDENCIA ESPECÍFICA RELEVANTE.

Adiciónese un numeral nuevo al artículo 313 de la Ley 906 de 2004, modificado por el artículo 60 de la Ley 1453 de 2011, el cual quedará así: 5. En los delitos respecto de los cuales la ley prevea agravantes especiales por reincidencia específica relevante, cuando se impute la comisión de la nueva conducta en dicha condición, siempre que se satisfagan los requisitos previstos en el artículo 308 de esta Ley y el juez verifique, con motivación expresa, que las medidas de aseguramiento no privativas de la libertad resultan insuficientes para proteger a la víctima, garantizar la comparecencia del imputado, evitar la obstrucción de la justicia o prevenir la continuación de la actividad delictiva.

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

ARTÍCULO 17. REINCIDENCIA ESPECÍFICA RELEVANTE Y MEDIDAS DE ASEGURAMIENTO NO PRIVATIVAS DE LA LIBERTAD.

Adiciónese un párrafo al artículo 315 de la Ley 906 de 2004, modificado por el artículo 28 de la Ley 1142 de 2007, el cual quedará así: Parágrafo: Cuando se proceda por alguno de los delitos respecto de los cuales la ley prevea agravantes especiales por reincidencia específica relevante,

el juez de control de garantías deberá valorar de manera reforzada si las medidas de aseguramiento no privativas de la libertad resultan suficientes para cumplir las finalidades previstas en la ley.

Lo anterior se entiende sin perjuicio de la procedencia de la detención preventiva en establecimiento carcelario cuando se cumplan los requisitos previstos en los artículos 308 y 313 de esta Ley.

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

ARTÍCULO 18. PROCEDIMIENTO ESPECIAL ABREVIADO EN CASOS DE REINCIDENCIA ESPECÍFICA RELEVANTE.

El párrafo actual del artículo 534 de la Ley 906 de 2004 será párrafo primero. Adiciónese un párrafo segundo al mismo artículo, el cual quedará así: Párrafo segundo. El procedimiento especial abreviado se aplicará, en todo caso, a los delitos de hurto, hurto calificado, hurto agravado por cualquiera de las causales previstas en el artículo 241 de la Ley 599 de 2000, receptación, lesiones personales dolosas, violencia intrafamiliar y delitos contenidos en el Título VII Bis de la Ley 599 de 2000, cuando se impute su comisión en estado de reincidencia específica relevante, siempre que no concurran con una conducta punible sometida al procedimiento ordinario.

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

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

ARTÍCULO 19. IMPROCEDENCIA DE LA CONVERSIÓN DE LA ACCIÓN PENAL EN CASOS DE REINCIDENCIA ESPECÍFICA RELEVANTE. Adiciónese un inciso al artículo 550 de la Ley 906 de 2004, modificado por el artículo 5° de la Ley 1959 de 2019, el cual quedará así: Tampoco procederá la conversión de la acción penal pública en acción penal privada cuando se impute la comisión de la conducta en estado de reincidencia específica relevante.

ARTÍCULO 20. PRIORIZACIÓN JUDICIAL DE PROCESOS POR REINCIDENCIA ESPECÍFICA RELEVANTE: El Ministerio de Justicia y del Derecho, el Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley y en el marco de sus competencias, adoptarán un protocolo de priorización, gestión y

seguimiento de los procesos penales en los que se atribuya o invoque reincidencia específica relevante en los delitos previstos en esta ley.

Dicho protocolo deberá incluir, como mínimo:

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

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

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

La Fiscalía General de la Nación, la Rama Judicial, la Policía Nacional, el Inpec y las demás entidades que administren información penal o penitenciaria deberán garantizar mecanismos de interoperabilidad y consulta segura, actualizada y verificable de la información necesaria para la aplicación de la presente ley, con sujeción a las normas sobre habeas data, reserva legal, presunción de inocencia y protección de datos personales.

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

Con base en dicha evaluación, el Gobierno nacional podrá presentar al Congreso de la República

las iniciativas legislativas o de política pública que resulten necesarias.

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

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

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

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

La iniciativa no pretende crear un delito autónomo de reincidencia, ni revivir una circunstancia genérica de mayor punibilidad basada en la existencia de antecedentes penales (C504-2025). Por el contrario, propone una regulación específica, limitada y constitucionalmente controlada de los efectos jurídicos que puede producir la comisión reiterada de determinados delitos dolosos de alto impacto, siempre que exista sentencia condenatoria ejecutoriada previa, dentro de un término razonable de cinco años, y que la nueva conducta tenga identidad o conexidad funcional expresamente prevista por la ley con el delito anterior.

La estructura del proyecto responde a una premisa central: el Estado no puede tratar igual a quien comete un delito aislado y a quien, habiendo sido condenado judicialmente por una conducta dolosa, vuelve a cometer en un periodo reciente un delito de la misma naturaleza o funcionalmente conectado con el anterior. Sin embargo, esa diferenciación debe ser compatible con el derecho penal de acto, la culpabilidad, el debido proceso, la presunción de inocencia, *el non bis in idem*, la proporcionalidad y la razonabilidad de la pena.

En consecuencia, la iniciativa establece:

1. La creación de una figura denominada “reincidencia específica relevante” y su definición legal.
2. Agravantes especiales para delitos seleccionados por su impacto ciudadano, gravedad e incidencia en fenómenos de reiteración delictiva.
3. Reglas de valoración reforzada en materia de beneficios, subrogados y mecanismos sustitutivos de la pena.
4. Criterios específicos para valorar la reincidencia en materia de peligro para la comunidad y medidas de aseguramiento.

5. Aplicación del procedimiento especial abreviado en ciertos delitos cuando se impute reincidencia específica relevante.
6. Improcedencia de la conversión de la acción penal pública en acción penal privada cuando se impute reincidencia específica relevante.
7. Mecanismos de priorización judicial y coordinación institucional.
8. Reglas de certificación judicial de la reincidencia.
9. Evaluación posterior de política criminal.

II. JUSTIFICACIÓN GENERAL DE LA INICIATIVA: LA REINCIDENCIA COMO PROBLEMA DE SEGURIDAD, JUSTICIA Y CONFIANZA INSTITUCIONAL

La reincidencia delictiva es uno de los fenómenos que más afecta la legitimidad de un sistema penal. La ciudadanía percibe con frustración que personas capturadas, procesadas o incluso condenadas por delitos de alto impacto vuelven a incurrir en conductas similares, en ocasiones contra la misma víctima, en el mismo territorio, bajo la misma modalidad o dentro del mismo circuito criminal. Esta percepción tiene efectos graves: reduce la confianza en la justicia, incentiva la denuncia social de impunidad, debilita la legitimidad de las instituciones y aumenta la sensación de inseguridad.

No obstante, la respuesta estatal frente a la reincidencia no puede ser simplista. El problema no se resuelve únicamente con aumentos generales de pena ni con detención preventiva automática. La jurisprudencia constitucional ha sido clara en exigir que la política criminal se funde en evidencia, sea coherente, respete la libertad personal, atienda la resocialización y evite respuestas puramente reactivas o simbólicas.

En la Sentencia T762-2015, la Corte Constitucional reiteró que la política criminal debe cumplir un estándar constitucional mínimo. Entre otros elementos, señaló que debe tener carácter preventivo, respetar el principio de libertad personal, estar orientada a la resocialización, ser coherente, sostenible y estar sustentada en elementos empíricos. Ese precedente es determinante para la presente iniciativa: el proyecto no se limita a endurecer penas, sino que construye una respuesta diferenciada, focalizada y evaluable.

La necesidad de una respuesta legal específica se evidencia en varios frentes.

En primer lugar, los datos nacionales muestran una alta incidencia de delitos que afectan directamente la vida cotidiana de los ciudadanos: según el Departamento Nacional de Planeación¹, en el año 2025 el delito con mayor número de casos dentro

¹ Departamento Nacional de Planeación (DNP), *Informe de Seguridad y Convivencia Ciudadana*, Subdirección de Seguridad y Defensa, 2026, págs. 4 y 6. Los datos relacionados en el Capítulo III asociados al DNP, corresponden a esta misma fuente.

de los principales indicadores de seguridad fue el hurto a personas, con 290.886 reportes y una tasa de 548,2 por cada 100.000 habitantes. Le siguieron la violencia intrafamiliar, con 141.361 casos y una tasa de 266,4; las lesiones comunes, con 89.714 casos y una tasa de 169,1; los delitos sexuales, con 32.939 casos y una tasa de 62,1; el homicidio intencional, con 13.726 casos y una tasa de 25,9; y la extorsión, con 12.180 casos y una tasa de 23,0.

Estos datos permiten extraer varias conclusiones relevantes. El hurto a personas, aunque presentó disminución frente a 2024, siguió siendo el delito de mayor ocurrencia entre los principales delitos registrados. La violencia intrafamiliar aumentó de 136.033 casos en 2024 a 141.361 en 2025, es decir, 5.328 casos adicionales. Los delitos sexuales también aumentaron, al pasar de 31.474 casos en 2024 a 32.939 en 2025. El homicidio intencional pasó de 13.497 casos en 2024 a 13.726 en 2025. Estos aumentos, aunque de distinta magnitud, muestran que la política criminal no puede limitarse a reaccionar frente al hecho aislado, sino que debe identificar patrones de repetición y priorizar conductas que comprometen bienes jurídicos esenciales.

En segundo lugar, los datos penitenciarios muestran que la reincidencia no es un fenómeno marginal: según el Boletín Estadístico del Inpec de enero de 2024²², la reincidencia penitenciaria corresponde a personas que, habiendo sido condenadas en ocasiones anteriores, vuelven a ser privadas de la libertad y se encuentran condenadas por la comisión de nuevos delitos. En ese boletín, el Inpec reportó 23.696 personas privadas de la libertad reincidentes frente a una población condenada de 106.375, equivalente al 22,3%. Dentro de los principales delitos cometidos por población privada de la libertad reincidente se ubicaron el hurto, con 12.847 registros, equivalente al 20,9%; fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones, con 8.239 registros, equivalente al 13,4%; tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, con 7.426 registros, equivalente al 12,1%; homicidio, con 7.079 registros, equivalente al 11,5%; concierto para delinquir, con 5.807 registros, equivalente al 9,4%; extorsión, con 1.579 registros; violencia intrafamiliar, con 1.384 registros; y lesiones personales, con 1.335 registros.

Estos datos explican la selección de delitos incorporada en el proyecto. No se trata de una lista arbitraria ni de una expansión general del castigo. Los delitos escogidos corresponden a conductas que, por su volumen, gravedad, impacto ciudadano, afectación de víctimas, relación con criminalidad organizada o presencia en población reincidente, ameritan una respuesta diferenciada.

En tercer lugar, el Plan Nacional de Política Criminal 2021-2025³³ reconoce expresamente la necesidad de fortalecer la resocialización y disminuir la reincidencia criminal. Dentro de sus prioridades se destacan la humanización del sistema penitenciario, la resocialización, la prevención de la reincidencia, el fortalecimiento de la información criminal, la disrupción de crimen organizado y la prevención de participación de adolescentes y jóvenes en actividades criminales. Esta iniciativa se inserta en ese marco, pero agrega herramientas normativas concretas para que la reincidencia específica en delitos de alto impacto tenga consecuencias proporcionadas en el proceso penal, la dosificación de la pena, los beneficios y la gestión judicial.

Por último, la crisis de confianza ciudadana en la justicia penal exige medidas institucionales que permitan cerrar espacios de impunidad sin desconocer garantías. La reincidencia específica no puede ser tratada como una simple “anotación” o como un dato policial. Pero tampoco puede ser irrelevante cuando existe sentencia condenatoria ejecutoriada previa y la nueva conducta reproduce el mismo patrón delictivo. El proyecto responde a ese punto intermedio: exige sentencia firme, limita temporalmente el efecto, excluye capturas e investigaciones en curso, impide la doble agravación y exige motivación judicial.

III. DIAGNÓSTICO EMPÍRICO: DELITOS DE ALTO IMPACTO Y REINCIDENCIA

La selección de delitos incluida en el proyecto obedece a criterios de política criminal verificables. Se tomaron en cuenta, entre otros, los siguientes factores:

- Alta frecuencia de ocurrencia.
- Afectación directa de bienes jurídicos constitucionalmente relevantes.
- Impacto en percepción de seguridad.
- Presencia en población privada de la libertad reincidente.
- Relación con economías criminales o patrones de repetición.
- Vulnerabilidad de las víctimas.
- Necesidad de mejorar respuesta judicial y evitar dilaciones procesales.

1. Hurto

El hurto constituye uno de los delitos de mayor impacto cotidiano en Colombia. No solo afecta el patrimonio económico, sino también la libertad de locomoción, la tranquilidad, el uso del espacio público, la confianza en el transporte, la actividad comercial y la percepción general de seguridad. De acuerdo con el DNP, en 2025 el hurto a personas registró 290.886 casos, siendo el delito de mayor número de reportes entre los principales delitos analizados.

² Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), Boletín Estadístico. Enero de 2024, Oficina Asesora de Planeación-Grupo Estadística, fuente Sisipec, enero de 2024, págs. 24 y 25. Los datos relacionados en los Capítulos III y VIII asociados al Inpec, corresponden a esta misma fuente.

³ Ministerio de Justicia y del Derecho, *Plan Nacional de Política Criminal 2021-2025*, Consejo Superior de Política Criminal, 2021.

El hurto también aparece de manera destacada en los datos penitenciarios de reincidencia. Según el Inpec, en enero de 2024 fue el principal delito asociado a población privada de la libertad reincidente, con 12.847 registros, equivalentes al 20,9% del total de delitos reportados en esa categoría. Además, en población privada de la libertad con vigilancia electrónica, el hurto representó 2.156 registros, equivalente al 22,0%.

La inclusión del hurto en el proyecto se justifica entonces por tres razones: su alta incidencia, su alto impacto ciudadano y su presencia relevante dentro de la población reincidente. La agravante propuesta no se aplica frente a cualquier antecedente patrimonial, sino únicamente cuando exista reincidencia específica relevante por hurto, hurto calificado, hurto agravado o tentativa punible de estas conductas.

2. Receptación

La receptación no siempre aparece en el centro del debate público, pero cumple un papel funcional en la rentabilidad de los delitos patrimoniales. El hurto se sostiene, en parte, porque existen mercados de reducción, comercialización y circulación de bienes hurtados. Por ello, la respuesta penal frente al hurto sería incompleta si no contempla la receptación como conducta funcionalmente conectada.

El proyecto incluye la receptación no solo cuando exista condena previa por el mismo delito, sino también cuando la condena anterior haya sido por hurto, hurto calificado, hurto agravado o hurto por medios informáticos, siempre que el juez motive expresamente la conexidad funcional entre la condena previa y la nueva conducta. Esto permite atacar el ciclo criminal completo: apoderamiento, circulación y aprovechamiento económico del bien sustraído.

3. Extorsión

La extorsión afecta la libertad individual, el patrimonio económico, la seguridad personal, la actividad empresarial, el comercio y la tranquilidad pública. Según el DNP, en 2025 se registraron 12.180 casos de extorsión a nivel nacional. Aunque frente a 2024 se reporta una disminución, la cifra sigue siendo significativa y su impacto social es especialmente grave, pues se trata de un delito que puede generar control territorial, sometimiento de víctimas, miedo colectivo y afectación de actividades productivas.

En los datos del Inpec de enero de 2024, la extorsión aparece dentro de los principales delitos cometidos por población privada de la libertad reincidente, con 1.579 registros. Su inclusión en el proyecto se justifica porque la reincidencia específica en extorsión revela un mayor riesgo para víctimas y comunidades, y puede estar asociada a esquemas persistentes de intimidación o criminalidad organizada.

4. Violencia intrafamiliar

La violencia intrafamiliar tiene una relevancia constitucional especial. Afecta la familia, la

integridad personal, la dignidad humana, la igualdad, la seguridad de mujeres, niños, niñas, adolescentes, personas mayores y personas en situación de vulnerabilidad. Además, suele presentar patrones de reiteración, escalamiento y revictimización.

Según el DNP, la violencia intrafamiliar registró 141.361 casos en 2025, con una tasa de 266,4 por cada 100.000 habitantes, y aumentó frente a los 136.033 casos reportados en 2024. El Ministerio de Justicia⁴⁴, en boletines especializados sobre violencia intrafamiliar, también ha resaltado la importancia de esta conducta dentro de la política criminal, reconociendo el daño desproporcionado sobre mujeres, niños, niñas, adolescentes y otras poblaciones vulnerables.

El Código Penal vigente ya contiene una regla fuerte de protección: cuando el responsable tenga antecedentes penales por violencia intrafamiliar o por ciertos delitos contra miembros del núcleo familiar dentro de los diez años anteriores, el sentenciador debe imponer la pena dentro del cuarto máximo. El proyecto respeta esa protección y no la reduce. Por el contrario, agrega una agravación especial para un supuesto más estricto: reincidencia específica relevante por violencia intrafamiliar, con condena ejecutoriada dentro de los cinco años anteriores, siempre que la nueva conducta recaiga sobre la misma víctima, un integrante del mismo núcleo familiar o una persona protegida respecto de la cual el juez constate y motive un patrón de reiteración.

Esta fórmula permite mantener la garantía actual de diez años y, al mismo tiempo, crear una respuesta más severa para la reincidencia específica, reciente y cualificada.

5. Lesiones personales dolosas

Las lesiones personales dolosas afectan directamente la integridad física y personal. En 2025, el DNP reportó 89.714 casos de lesiones comunes, con una tasa de 169,1 por cada 100.000 habitantes. Aunque la categoría estadística de lesiones comunes no equivale exactamente a todas las modalidades dogmáticas de lesiones personales, sí permite dimensionar la relevancia social del fenómeno.

El Inpec también reporta lesiones personales entre los principales delitos de población privada de la libertad reincidente, con 1.335 registros en enero de 2024. La agravante propuesta se limita a lesiones personales dolosas cometidas en estado de reincidencia específica relevante respecto de condena anterior por lesiones personales dolosas. Con ello se evita extender la consecuencia a lesiones culposas o a antecedentes no homogéneos.

6. Homicidio doloso

El homicidio doloso tutela el bien jurídico más esencial: la vida. En 2025, el DNP reportó 13.726 casos de homicidio intencional a nivel nacional,

⁴⁴ Ministerio de Justicia y del Derecho, Boletín de comportamiento del delito de violencia intrafamiliar: primer semestre 2025, 2025, págs. 1-4.

frente a 13.497 casos en 2024. El Inpec, por su parte, reportó 7.079 registros de homicidio dentro de los delitos cometidos por población privada de la libertad reincidente, equivalente al 11,5%.

La inclusión del homicidio doloso dentro del proyecto obedece a la máxima relevancia constitucional de la vida y a la gravedad que supone la reiteración reciente de conductas dolosas contra ese bien jurídico. La propuesta ubica la reincidencia específica en el segundo grupo de circunstancias de agravación del artículo 104 del Código Penal, correspondiente a los eventos sancionados con pena de quinientos a setecientos meses de prisión. Además, se precisa que la causal opera exclusivamente para la conducta descrita en el artículo 103, con el fin de evitar efectos no queridos por la remisión del artículo 119 sobre lesiones personales.

7. Fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones

Los delitos relacionados con armas de fuego y municiones tienen una relación directa con la seguridad pública y con la comisión de múltiples conductas violentas o patrimoniales. En el boletín del Inpec de enero de 2024, fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones aparece como el segundo delito más frecuente entre la población privada de la libertad reincidente, con 8.239 registros, equivalentes al 13,4%. Adicionalmente, la categoría de fabricación, tráfico, porte o tenencia de armas de fuego, accesorios, partes o municiones registra 2.254 casos, equivalente al 3,7%.

El proyecto incorpora esta conducta dentro del listado del artículo 365 en el que la pena se duplica. No crea un párrafo aislado ni introduce una técnica distinta a la del artículo vigente. La reincidencia específica relevante se integra en la estructura actual de agravación del delito, lo cual asegura coherencia normativa.

8. Concierto para delinquir

El concierto para delinquir no sanciona un hecho aislado, sino la asociación orientada a la comisión de delitos. Su reincidencia específica revela persistencia en dinámicas colectivas de criminalidad. En enero de 2024, el Inpec reportó 5.807 registros de concierto para delinquir dentro de los principales delitos cometidos por población privada de la libertad reincidente, equivalente al 9,4%.

La inclusión de esta conducta responde a la necesidad de enfrentar organizaciones, redes o alianzas criminales que sostienen fenómenos de hurto, extorsión, tráfico de armas, tráfico de estupefacientes y otras conductas de alto impacto. La agravación se limita a condena previa por concierto para delinquir, lo que evita convertirla en una cláusula abierta para cualquier antecedente asociado a criminalidad organizada.

9. Delitos relacionados con tráfico de estupefacientes

El tráfico, fabricación o porte de estupefacientes aparece en el boletín del Inpec de enero de

2024 como el tercer delito más frecuente dentro de población reincidente, con 7.426 registros, equivalente al 12,1%. Su inclusión obedece a la persistencia de economías ilegales que afectan territorios, comunidades, entornos escolares y seguridad ciudadana.

En este caso, el agravante se limita al mismo delito doloso previsto en los artículos anteriores del capítulo, a su tentativa punible o al mismo delito agravado conforme al artículo 384 del Código Penal.

10. Delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales

Los delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales afectan bienes jurídicos de especial protección constitucional. Según el DNP, en 2025 se reportaron 32.939 casos de delitos sexuales, frente a 31.474 en 2024, lo que representa un incremento de 1.465 casos. Esta cifra exige una respuesta institucional reforzada, especialmente cuando la reiteración afecta a víctimas menores de edad, personas en incapacidad de resistir o personas en condición de vulnerabilidad.

La agravante propuesta se estructura de manera estricta: opera frente al mismo delito doloso, modalidad agravada o tentativa punible. También puede proceder cuando la condena anterior haya sido por otro delito doloso del mismo título, pero solo si la nueva conducta recae sobre la misma víctima, víctima menor de edad, víctima en incapacidad de resistir o víctima en condición de vulnerabilidad, y el juez motiva la relación específica entre la condena previa y la mayor gravedad del nuevo hecho.

11. Delitos informáticos patrimoniales

La criminalidad informática patrimonial es una realidad creciente. Las conductas de acceso, manipulación, transferencia no consentida de activos y hurto por medios informáticos afectan el patrimonio económico, la confianza digital, la seguridad de transacciones, la información personal y la actividad comercial. Además, muchas veces operan bajo patrones repetitivos, múltiples víctimas y modalidades sistemáticas.

La agravante propuesta se ubica dentro del artículo 269H del Código Penal y se limita al mismo delito doloso del título, modalidad agravada o tentativa punible. Para los casos de hurto por medios informáticos y transferencia no consentida de activos, también se admite conexidad funcional con hurto, hurto calificado, hurto agravado, receptación o delito informático patrimonial, siempre con motivación judicial expresa.

IV. NECESIDAD DE UNA RESPUESTA DIFERENCIADA

El proyecto parte de una posición equilibrada. Reconoce que la reincidencia específica en delitos de alto impacto exige una respuesta estatal más severa que la prevista para el delito aislado, pero también reconoce que el derecho penal no puede convertirse en un instrumento de castigo por la personalidad, historia o condición del autor.

La Corte Constitucional ha advertido reiteradamente que la política criminal no puede basarse exclusivamente en el aumento de penas. En las Sentencias T388-2013 y T762-2015, al estudiar la crisis penitenciaria y carcelaria, la Corte insistió en que las decisiones legislativas penales deben ser coherentes, sostenibles, empíricamente fundadas y compatibles con la dignidad humana. En la Sentencia SU122- 2022, la Corte extendió el análisis del estado de cosas inconstitucional a centros de detención transitoria, evidenciando que los problemas del sistema penal no se agotan en los establecimientos penitenciarios, sino que también se proyectan sobre estaciones de policía, URI y otros espacios de privación de la libertad.

Por esa razón, el proyecto no adopta una regla de encarcelamiento automático ni una agravación genérica. La reincidencia específica relevante se convierte en un criterio jurídicamente relevante solo bajo condiciones estrictas. La iniciativa exige sentencia condenatoria ejecutoriada, excluye registros policiales o investigaciones en curso, limita el término a cinco años, exige identidad o conexidad funcional prevista por la ley y conserva la motivación judicial.

Esta estructura permite responder a las preocupaciones ciudadanas sobre reincidencia sin desconocer el estándar constitucional mínimo de la política criminal. El proyecto no es una ley de derecho penal de autor. Es una ley de respuesta frente a nuevos hechos punibles cometidos bajo condiciones objetivas de reiteración específica y reciente.

V. MARCO CONSTITUCIONAL

El Congreso de la República tiene competencia para definir delitos, penas, agravantes, beneficios, subrogados, reglas procesales y criterios de ejecución de la pena. Esa potestad se deriva de la cláusula general de competencia legislativa y de la atribución constitucional para expedir códigos y regular la política criminal del Estado.

Sin embargo, el margen de configuración legislativa en materia penal no es absoluto. Está limitado por la Constitución, el bloque de constitucionalidad y las normas rectoras del derecho penal. En particular, deben observarse los principios de dignidad humana, legalidad, tipicidad estricta, antijuridicidad material, culpabilidad, proporcionalidad, razonabilidad, necesidad de la pena, debido proceso, presunción de inocencia, *non bis in idem* y responsabilidad por el acto.

La Ley 599 de 2000 consagra expresamente varios de estos límites. El artículo 1° establece que el derecho penal tiene como fundamento el respeto a la dignidad humana. El artículo 3° dispone que la imposición de la pena o de la medida de seguridad responde a los principios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad. El artículo 4° asigna a la pena funciones de prevención general, retribución justa, prevención especial, reinserción social y protección al condenado. El artículo 8°

consagra la prohibición de doble incriminación. El artículo 9° exige que la conducta sea típica, antijurídica y culpable. El artículo 11 exige lesión o puesta en peligro efectiva del bien jurídico. El artículo 12 proscribire toda forma de responsabilidad objetiva. Y el artículo 13 otorga fuerza normativa prevalente a las normas rectoras del Código Penal.

El proyecto se diseña precisamente dentro de esos límites:

- No permite presumir culpabilidad.
- No permite agravar por capturas o imputaciones.
- No sanciona antecedentes como hechos autónomos.
- No convierte la reincidencia en un delito.
- No elimina la valoración judicial.
- No impone detención preventiva automática.
- No deroga garantías procesales.
- La consecuencia jurídica se activa únicamente cuando hay un nuevo delito doloso y una condena previa ejecutoriada jurídicamente relevante.

La regulación de la reincidencia específica relevante se apoya en tres fundamentos constitucionales:

- Protección de bienes jurídicos esenciales. El Estado tiene el deber de proteger la vida, la integridad, la libertad, el patrimonio, la familia, la seguridad pública, la libertad sexual, la confianza digital y los derechos de las víctimas.
- Prevención especial y protección de víctimas. La comisión reiterada de delitos homogéneos o funcionalmente conectados puede evidenciar necesidad de medidas más intensas para evitar nuevas afectaciones.
- Confianza legítima en la administración de justicia. La respuesta penal debe ser creíble, proporcional y eficaz frente a quienes reinciden en delitos que afectan gravemente la convivencia ciudadana.

VI. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL Y PENAL SOBRE REINCIDENCIA, ANTECEDENTES Y POLÍTICA CRIMINAL

1. La reincidencia no está constitucionalmente prohibida, pero su regulación tiene límites

La jurisprudencia constitucional no ha establecido una prohibición absoluta de valorar antecedentes penales o reincidencia. La cuestión constitucional depende de la forma concreta en que el legislador diseñe sus efectos.

La Sentencia C425-2008 es relevante porque la Corte Constitucional sostuvo que no existe una limitación constitucional para que el legislador incorpore la reincidencia como criterio de exclusión de subrogados penales o beneficios, siempre que se respeten los principios constitucionales aplicables. La Corte reconoció allí el margen de configuración

del legislador para definir condiciones de acceso a mecanismos sustitutivos, subrogados y beneficios, particularmente cuando se trata de personas condenadas que vuelven a delinquir.

La Sentencia C181-2016 también resulta importante. En esa oportunidad, la Corte analizó una norma que duplicaba la unidad de multa cuando la persona hubiera sido condenada por delito doloso o preterintencional dentro de los diez años anteriores. La Corte consideró que dicha regulación no desconocía, en ese caso, *el non bis in idem*, en tanto respondía a un diseño legislativo específico y no a una imputación repetida de la misma conducta.

La Sentencia C504-2025 constituye el precedente más relevante para esta iniciativa: en esa decisión, la Corte Constitucional estudió el numeral 19 del artículo 58 del Código Penal, adicionado por el artículo 7° de la Ley 2197 de 2022, que consagraba como circunstancia genérica de mayor punibilidad haber sido condenado por delito doloso dentro de los sesenta meses anteriores. La Corte declaró inexecutable esa disposición por considerar que establecía una consecuencia automática y genérica que aumentaba la pena con fundamento en una circunstancia ajena al delito actualmente juzgado y a la conducta concreta del procesado.

Sin embargo, la Corte fue cuidadosa en aclarar que no existe una prohibición constitucional absoluta de valorar la reincidencia. Reconoció que los antecedentes penales pueden tener efectos legítimos en materia de subrogados penales, mecanismos sustitutivos de la pena, reinserción social y otras instituciones del proceso penal. Lo que resultó inconstitucional fue la fórmula concreta examinada: una circunstancia genérica de mayor punibilidad, aplicable a cualquier delito doloso, que obligaba al juez a excluir el cuarto mínimo de movilidad punitiva por el solo hecho de una condena previa.

Este proyecto toma en serio esa decisión. Por eso no restablece el numeral 19 del artículo 58. No crea una circunstancia genérica de mayor punibilidad. No permite agravar por cualquier delito doloso previo. No excluye automáticamente el cuarto mínimo. No convierte los antecedentes penales en una presunción de mayor culpabilidad.

La propuesta se ubica en un terreno distinto: agravantes especiales por delito o familia delictiva, sentencia ejecutoriada, término de cinco años, identidad o conexidad funcional legalmente prevista, motivación judicial y prohibición de doble agravación.

2. Derecho penal de acto y prohibición de derecho penal de autor

La Corte Constitucional ha insistido en que el derecho penal colombiano es un derecho penal de acto y no de autor. Esto significa que la responsabilidad penal debe fundarse en la conducta realizada y no en la personalidad, peligrosidad abstracta, pasado o forma de vida del sujeto. Este principio se relaciona con la culpabilidad, la dignidad humana y la proscripción de la responsabilidad objetiva.

La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia también ha sido clara en esta materia. En providencia de 20 de febrero de 2008, radicado 21731, sostuvo que el hecho de poseer antecedentes penales no es factor constitutivo de circunstancia de mayor punibilidad, y que los antecedentes no pueden ser utilizados como enseña de una personalidad proclive al delito, porque la personalidad ya no es uno de los parámetros que permiten fijar la pena.

Ese criterio no impide que el legislador regule efectos específicos de la reincidencia. Lo que impide es que la existencia de antecedentes se utilice como un juicio de carácter o personalidad para agravar cualquier pena. La presente iniciativa evita ese riesgo porque no se funda en la personalidad del condenado, sino en la comisión de un nuevo delito doloso, bajo condiciones legalmente definidas de reincidencia específica y reciente.

El proyecto se aparta del derecho penal de autor por varias razones:

- Exige un nuevo hecho punible.
- Exige que ese hecho sea doloso.
- Exige condena previa ejecutoriada.
- Exige un término máximo de cinco años.
- Exige identidad o conexidad funcional prevista por la ley.
- Exige motivación judicial.
- Prohíbe utilizar capturas, imputaciones, acusaciones o registros policiales.
- Prohíbe la doble agravación por la misma condena previa.

3. *Non bis in idem* y prohibición de doble valoración

El *non bis in idem* prohíbe que una persona sea juzgada o sancionada dos veces por la misma conducta. En materia de reincidencia, el riesgo surge cuando la condena anterior se utiliza para imponer una nueva consecuencia punitiva como si el hecho anterior estuviera siendo nuevamente sancionado.

El proyecto evita ese riesgo mediante una fórmula expresa: la condena previa que sirva de fundamento para aplicar una agravante especial por reincidencia específica relevante no podrá ser utilizada nuevamente para agravar la pena por la misma razón. Además, el artículo 58A propuesto aclara que la valoración de la condena anterior no implica sancionar nuevamente el hecho ya juzgado, sino apreciar su relación específica con la mayor gravedad del nuevo hecho o con las consecuencias punitivas, procesales o de ejecución de la pena autorizadas expresamente por la ley.

La diferencia es esencial. No se sanciona de nuevo el delito pasado. Se valora que el nuevo delito se comete en condiciones de reiteración específica y reciente, previamente definidas por el legislador. La consecuencia se anuda al nuevo hecho, no al hecho anterior.

4. Política criminal fundada en evidencia

La Corte Constitucional, especialmente en T388-2013, T762-2015 y SU122-2022, ha exigido que la política criminal se formule de manera coherente, empíricamente sustentada y respetuosa de los derechos fundamentales. El proyecto incorpora esa exigencia en varios niveles.

Primero, selecciona delitos con soporte empírico en datos de ocurrencia y reincidencia. Segundo, limita las consecuencias a supuestos estrictos. Tercero, no establece encarcelamiento automático. Cuarto, preserva la valoración judicial. Quinto, incluye mecanismos de seguimiento y evaluación de política criminal dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la ley. Sexto, reconoce expresamente la necesidad de analizar efectos sobre hacinamiento, medidas de aseguramiento, beneficios, subrogados y eficacia judicial.

VII. RAZONES PARA DESCARTAR UN TIPO PENAL AUTÓNOMO Y UNA AGRAVANTE GENERAL

Durante la estructuración de la iniciativa se evaluaron tres alternativas: crear un tipo penal autónomo de reincidencia, restablecer una circunstancia genérica de mayor punibilidad o crear agravantes específicas acompañadas de reglas procesales y de ejecución de pena.

La primera alternativa fue descartada: la reincidencia, por sí sola, no describe una conducta lesiva autónoma. El nuevo delito ya se encuentra tipificado en el Código Penal. Crear un delito de reincidencia implicaría sancionar

un estatus o una historia penal, lo cual generaría riesgos graves frente al derecho penal de acto, la culpabilidad y el *non bis in idem*.

La segunda alternativa también fue descartada: restablecer una circunstancia genérica de mayor punibilidad similar al numeral 19 del artículo 58 del Código Penal sería contrario al sentido de la Sentencia C504-2025. Una regla aplicable a cualquier delito doloso, por cualquier condena previa dolosa, sin conexión con el nuevo hecho, tendría alto riesgo de inexequibilidad.

La tercera alternativa, adoptada por este proyecto, es más precisa y constitucionalmente defendible: consiste en regular la reincidencia específica relevante como categoría legal de efectos limitados. No opera automáticamente en todo el Código Penal. No se predica de cualquier antecedente. No se funda en registros policiales ni investigaciones. Solo aplica cuando la ley lo dispone expresamente y bajo condiciones estrictas.

Esta arquitectura permite armonizar dos mandatos constitucionales: por una parte, la protección efectiva de las víctimas y de la seguridad ciudadana; por otra, el respeto a las garantías del procesado y a los principios rectores del derecho penal.

VIII. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El artículo 1° establece el objeto de la ley. La norma define la finalidad general: adoptar medidas penales, procesales y de política criminal frente a la reincidencia específica en delitos de alto impacto ciudadano.

El artículo 2° adiciona el artículo 58A al Código Penal, mediante el cual se define la reincidencia específica relevante. Esta disposición constituye la columna vertebral del proyecto. Allí se precisa que la reincidencia solo puede fundarse en sentencia ejecutoriada, por delito doloso, con ejecutoria dentro de los cinco años anteriores a la comisión del nuevo delito, y respecto del mismo delito, una modalidad agravada o calificada, una tentativa punible o un delito expresamente señalado por la ley como funcionalmente conexo.

El artículo 3° adiciona una circunstancia de agravación al hurto. La reincidencia específica en hurto es uno de los ejes del proyecto, por tratarse del delito con mayor número de reportes ciudadanos en 2025 y el principal delito entre población privada de la libertad reincidente según el boletín Inpec de enero de 2024.

El artículo 4° adiciona una agravante especial a la receptación. Con ello se busca incidir no solo sobre el apoderamiento del bien, sino sobre el circuito económico que hace rentable la criminalidad patrimonial.

El artículo 5° adiciona una agravante especial en extorsión. Esta conducta afecta la libertad individual, el patrimonio y la tranquilidad pública, y puede estar vinculada a dinámicas persistentes de intimidación.

El artículo 6° adiciona dos incisos al artículo 229 del Código Penal sobre violencia intrafamiliar. Se preserva la regla vigente de antecedentes dentro de diez años y se agrega una agravante para reincidencia específica relevante en violencia intrafamiliar dentro de cinco años, con exigencia de relación con la misma víctima, el núcleo familiar o un patrón reiterado.

El artículo 7° adiciona una agravante especial en lesiones personales dolosas. La regla se limita a condena anterior por lesiones personales dolosas, evitando afectar lesiones culposas o antecedentes no homogéneos.

El artículo 8° adiciona una causal al segundo grupo de agravantes del homicidio doloso. La norma se redacta de forma expresa para que opere exclusivamente respecto de la conducta descrita en el artículo 103 del Código Penal.

El artículo 9° adiciona una causal de duplicación punitiva en fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones, integrándola a la técnica propia del artículo 365.

El artículo 10 adiciona una agravante especial en concierto para delinquir. Se dirige a casos de reiteración específica en estructuras o acuerdos criminales.

El artículo 11 adiciona una causal de agravación en delitos relacionados con tráfico de estupefacientes, limitada al mismo delito doloso, su tentativa o modalidad agravada.

El artículo 12 adiciona una agravante especial en delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, con reglas de especial protección para víctimas menores de edad, personas en incapacidad de resistir o personas en condición de vulnerabilidad.

El artículo 13 adiciona una agravante especial en delitos informáticos patrimoniales, y una regla de conexidad funcional para hurto por medios informáticos y transferencia no consentida de activos.

El artículo 14 adiciona un párrafo al artículo 68A del Código Penal para exigir valoración reforzada, expresa y motivada sobre beneficios, subrogados, mecanismos sustitutivos, prisión domiciliaria y libertad condicional.

El artículo 15 adiciona un numeral al artículo 310 del Código de Procedimiento Penal para que la reincidencia específica pueda ser valorada como elemento de peligro para la comunidad.

El artículo 16 adiciona un numeral al artículo 313 del Código de Procedimiento Penal sobre procedencia de detención preventiva, pero aclara que la reincidencia no basta por sí sola para imponer medida privativa de la libertad.

El artículo 17 adiciona un párrafo al artículo 315 del Código de Procedimiento Penal para exigir valoración reforzada sobre suficiencia de medidas no privativas.

El artículo 18 modifica el artículo 534 del Código de Procedimiento Penal para aplicar el procedimiento especial abreviado a ciertos delitos cuando se impute reincidencia específica relevante.

El artículo 19 impide la conversión de la acción penal pública en acción penal privada cuando se impute reincidencia específica relevante.

El artículo 20 ordena adoptar un protocolo de priorización, gestión y seguimiento de procesos con reincidencia específica relevante.

El artículo 21 regula la certificación judicial de la reincidencia, evitando que registros imprecisos produzcan consecuencias penales.

El artículo 22 establece una evaluación integral de política criminal dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la ley.

El artículo 23 regula la vigencia, derogatorias y aplicación hacia el futuro de las agravantes especiales.

IX. MEDIDAS PROCESALES: RESPUESTA FRENTE A LA EXCARCELACIÓN Y EL VENCIMIENTO DE TÉRMINOS

Una de las preocupaciones que motiva esta iniciativa es la percepción de excarcelación rápida en delitos de alto impacto. Sin embargo, esa preocupación debe tratarse con rigor constitucional.

El vencimiento de términos no puede ser eliminado como garantía, pues cumple la función de evitar detenciones preventivas indefinidas y arbitrarias. La solución no puede consistir en trasladar al procesado las cargas derivadas de la ineficiencia estatal.

Por ello, el proyecto adopta una vía distinta: la reincidencia específica relevante puede ser valorada en el peligro para la comunidad y en la procedencia de medidas de aseguramiento, pero no de forma automática. El juez debe verificar los requisitos del artículo 308 de la Ley 906 de 2004 y motivar por qué las medidas no privativas resultan insuficientes.

Además, el proyecto prevé priorización judicial, verificación oportuna de sentencias ejecutoriadas, programación preferente de audiencias, alertas tempranas frente al vencimiento de términos y coordinación interinstitucional. La finalidad es evitar que los procesos se frustren por falta de gestión, sin desconocer derechos fundamentales.

X. PROCEDIMIENTO ESPECIAL ABREVIADO

El procedimiento especial abreviado ya existe en Colombia y se aplica a determinados delitos de menor o mediana complejidad. El proyecto no crea un trámite excepcional para “reincidentes” como categoría personal, sino que asegura la aplicación del procedimiento abreviado a ciertos delitos cuando se impute reincidencia específica relevante.

Esta medida se justifica especialmente en hurto, hurto calificado, hurto agravado, receptación, lesiones personales dolosas, violencia intrafamiliar y delitos informáticos. En estos casos, el trámite abreviado puede mejorar la respuesta judicial y reducir dilaciones, siempre que se preserve el derecho de defensa.

Por esa razón, el proyecto exige que la Fiscalía indique desde el traslado del escrito de acusación la sentencia condenatoria ejecutoriada que fundamenta la reincidencia específica, y descubra los elementos que acrediten su existencia, delito, fecha de ejecutoria y vigencia jurídica.

XI. PROTECCIÓN DE VÍCTIMAS

La protección de las víctimas es un eje transversal del proyecto. La reincidencia específica puede implicar revictimización, aumento del riesgo, pérdida de confianza en la justicia y mayor afectación del bien jurídico. Esto es especialmente grave en violencia intrafamiliar, lesiones dolosas, delitos sexuales, extorsión, hurto y criminalidad informática patrimonial.

La iniciativa exige que jueces y autoridades valoren la protección de la víctima y de la comunidad al decidir sobre beneficios, subrogados, mecanismos sustitutivos y medidas de aseguramiento. También impide la conversión de la acción penal pública en acción penal privada cuando se impute reincidencia específica relevante, porque en esos casos existe un interés público reforzado en la persecución penal.

XII. IMPACTO EN POLÍTICA CRIMINAL Y SISTEMA PENITENCIARIO

El proyecto reconoce que toda reforma penal puede tener impacto en el sistema penitenciario y carcelario. Por eso no se agota en agravar penas. Incluye evaluación de política criminal, seguimiento institucional, certificación judicial, priorización de procesos y reglas de control judicial.

La evaluación prevista en el artículo 22 deberá analizar efectos sobre reincidencia, víctimas, medidas de aseguramiento, beneficios, subrogados, hacinamiento carcelario y eficacia judicial. Esta cláusula es fundamental para cumplir el estándar constitucional de política criminal basada en evidencia.

XIII. CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

Por tratarse de una iniciativa que incide en materia penal, procesal penal, penitenciaria y de política criminal, el proyecto deberá ser puesto en conocimiento del Consejo Superior de Política Criminal para la emisión del concepto correspondiente.

La iniciativa, además, asigna a dicho Consejo una función de evaluación posterior de sus efectos, lo cual fortalece el control técnico de la política criminal.

XIV. IMPACTO FISCAL

La presente iniciativa no ordena directamente la creación de nuevas entidades, cargos, plantas de personal, beneficios económicos, subsidios o apropiaciones presupuestales específicas. Las obligaciones de coordinación, priorización, certificación, interoperabilidad y evaluación deberán desarrollarse en el marco de las competencias legales de las entidades responsables.

No obstante, la implementación puede exigir ajustes administrativos, tecnológicos y de gestión institucional, especialmente en materia de consulta y certificación de sentencias condenatorias ejecutoriadas, interoperabilidad de información penal y penitenciaria, programación de audiencias y seguimiento de procesos.

XV. CONVENIENCIA DE LA INICIATIVA

El proyecto es conveniente porque:

- Ofrece una respuesta concreta, focalizada y constitucionalmente cuidadosa frente a la reincidencia específica en delitos de alto impacto.
- Fortalece la seguridad ciudadana sin eliminar garantías.
- Protege a las víctimas sin desconocer el debido proceso.
- Permite valorar la reincidencia sin convertirla en una circunstancia genérica automática.
- Introduce agravantes especiales sin crear un tipo penal autónomo.
- Ajusta reglas procesales sin imponer detención preventiva automática.

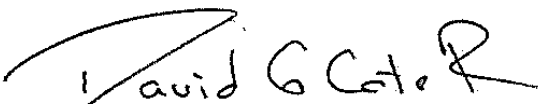
- Y ordena evaluación de política criminal para medir sus efectos reales.

XVI. CONCLUSIÓN

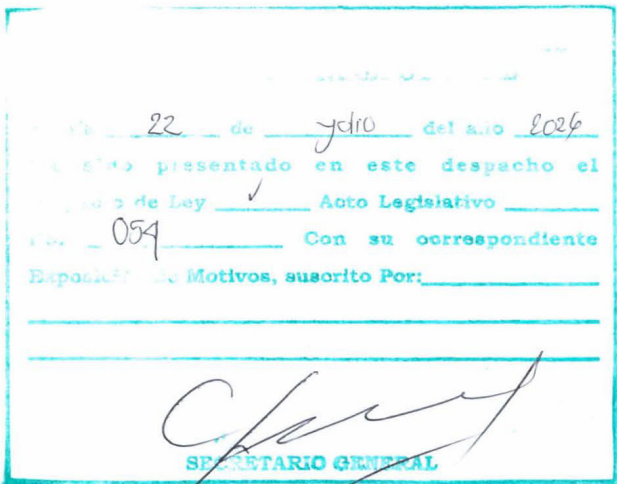
La reincidencia específica en delitos de alto impacto es un problema real para la seguridad ciudadana, la protección de las víctimas y la legitimidad del sistema penal. El Estado no puede permanecer indiferente frente a personas que, habiendo sido condenadas mediante sentencia ejecutoriada por delitos dolosos, vuelven a cometer conductas de la misma naturaleza o funcionalmente conectadas con la anterior dentro de un periodo reciente.

Pero la respuesta debe ser constitucionalmente responsable. Este proyecto no adopta una fórmula general, automática o indiscriminada. Define la reincidencia específica relevante de manera precisa, la limita temporalmente, exige sentencia condenatoria ejecutoriada, excluye registros policiales o investigaciones en curso, requiere identidad o conexidad funcional prevista por la ley y exige motivación judicial.

De los honorables Congresistas,



David Cote Rodríguez
Representante a la Cámara por Bogotá
Centro Democrático



**PROYECTO DE LEY NÚMERO 056 DE 2026
CÁMARA**

por medio del cual se crean las temporadas anuales de exención del IVA para útiles escolares, se incentiva el uso de la facturación electrónica y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2026

Señor

Secretario General

Cámara de Representantes

Asunto: Radicación del Proyecto de Ley número 056 de 2026 Cámara, *por medio del cual se crean*

las temporadas anuales de exención del IVA para útiles escolares, se incentiva el uso de la facturación electrónica y se dictan otras disposiciones.

Respetado,

En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 150 de la Constitución, ponemos a consideración de la Cámara de Representantes el proyecto de citado en referencia, a fin de que surta el respectivo trámite legislativo.

Cordialmente,

David Gerardo Cote Rodríguez
Representante a la Cámara por Bogotá, D.C.
Partido Centro Democrático

PROYECTO DE LEY NÚMERO 056 DE 2026
CÁMARA

por medio del cual se crean las temporadas anuales de exención del IVA para útiles escolares, se incentiva el uso de la facturación electrónica y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

ARTÍCULO 1°. OBJETO. La presente ley tiene por objeto crear las Temporadas Anuales de Exención del IVA para Útiles Escolares e incentivar la facturación electrónica como mecanismo de formalización tributaria en el territorio nacional.

Lo anterior con el fin de reducir la carga económica que representa el Impuesto sobre las Ventas (IVA) en la adquisición de útiles escolares esenciales por parte de los hogares colombianos, particularmente aquellos de menores ingresos, durante las temporadas de inicio del calendario escolar, facilitando el acceso a los materiales requeridos para el desarrollo de las actividades académicas de niños, niñas y adolescentes, y promoviendo la materialización de los principios de equidad y progresividad del sistema tributario.

ARTÍCULO 2°. DEFINICIÓN. Para efectos de la presente ley, se entenderán los Útiles Escolares Esenciales como aquellos bienes consumibles y de uso recurrente destinados directamente al desarrollo de actividades pedagógicas, académicas y formativas en los niveles de educación preescolar, básica y media en el contexto escolar.

ARTÍCULO 3°. TEMPORADAS ANUALES DE EXENCIÓN DEL IVA PARA ÚTILES ESCOLARES. Crease la figura de “Temporada de Útiles sin IVA” en el territorio nacional como el lapso donde la adquisición de los bienes definidos en la presente ley y en su reglamentación estarán exentos del cobro correspondiente al Impuesto sobre las Ventas (IVA) siempre que se cumplan los requisitos establecidos para acceder al beneficio.

ARTÍCULO 4°. DEFINICIÓN TEMPORAL. Las Temporadas de Útiles sin IVA se desarrollará de forma bianual y estará orientada a coincidir con el

inicio de los calendarios académicos A y B, según corresponda, durante los siguientes periodos:

Fecha de inicio de la exención	Fecha de finalización de la exención
12:01 a. m. del segundo día festivo del mes de enero de cada año	11:59 p. m. del segundo día domingo del mes de marzo de cada año
12:01 a. m. del primer día del mes de agosto de cada año.	11:59 p. m. del día 30 del mes de septiembre de cada año.

Parágrafo. Los periodos de inicio y finalización de la exención se rigen por la Hora Legal de Colombia.

ARTÍCULO 5°. BIENES CUBIERTOS. Se encuentran exentos del impuesto sobre las ventas IVA, dentro de los límites temporales estipulados en la presente ley, los siguientes bienes:

1	Cuadernos escolares.
2	Cuadernos de dibujo y aprestamiento.
3	Blocks escolares y blocks de dibujo.
4	Hojas para impresión, fotocopia y trabajos escolares.
5	Crayones.
6	Esferos o bolígrafos.
7	Marcadores escolares.
8	Resaltadores.
9	Borradores.
10	Tajalápices o sacapuntas.
11	Correctores.
12	Portaminas y minas para portaminas.
13	Reglas.
14	Escuadras.
15	Transportadores.
16	Compases escolares.
17	Pegante líquido escolar.
18	Pegante en barra.
19	Tijeras escolares.
20	Plastilina.
21	Pinturas escolares y témperas.
22	Pinceles escolares.
23	Cartulinas y fichas bibliográficas.
24	Papel silueta.
25	Papel crepé.
26	Papel iris.
27	Papel periódico para actividades escolares.
28	Foamy o goma EVA para actividades pedagógicas.
29	Carpetas escolares.
30	Carpetas tipo sobre o tipo fuelle.
31	Separadores de carpeta.
32	Notas adhesivas de uso escolar.
33	Calculadoras científicas básicas de uso escolar.
34	Cartucheras
35	Mochilas, maletas y morrales escolares

Parágrafo. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), podrá definir y actualizar periódicamente mediante reglamentación el listado de bienes beneficiados por la exención prevista en la presente ley.

ARTÍCULO 6°. BENEFICIARIO FINAL DE LA EXENCIÓN. La exención establecida en la presente ley deberá reflejarse integralmente en el precio pagado por el consumidor final del bien cubierto identificado como persona natural tributante en Colombia.

Parágrafo. Los productores, distribuidores, comercializadores y demás agentes de la cadena de suministro no podrán trasladar, compensar o neutralizar el beneficio mediante incrementos artificiales o injustificados en los precios de los bienes beneficiados durante los períodos de exención.

ARTÍCULO 7°. REQUISITOS PARA LA PROCEDENCIA DE LA EXENCIÓN. La exención establecida en la presente ley será aplicable toda vez que se cumpla con los siguientes requisitos:

- a) Modalidad. La adquisición de los bienes cubiertos deberá llevarse a cabo mediante compra minorista y al detal, en comercios físicos o virtuales que operen dentro del territorio nacional.
- b) Forma de pago. Los pagos por concepto de compra de bienes cubiertos podrán efectuarse a través de medios de pago electrónicos o en efectivo, siempre que se expida la respectiva facturación electrónica a nombre del consumidor final beneficiario.
- c) Límite de unidades. El consumidor final podrá adquirir hasta cuatro (4) unidades del bien cubierto con misma referencia y marca. Para el caso de cuadernos escolares, el límite de unidades será de hasta diez (10) unidades.
- d) Límite de precio de venta total. El consumidor final podrá adquirir los bienes exentos hasta por un valor total final de siete (7) UVT en cada compra, sin incluir el impuesto sobre las ventas (IVA). Superado este límite, se causará el respectivo IVA por el valor de cada producto excedente.
- e) Límite de compras. Cada beneficiario podrá hacer la cantidad de compras necesaria para la adquisición de los bienes excluidos siempre que el valor acumulado de las compras sea igual o inferior a veintiún (21) UVT.

ARTÍCULO 8°. REQUISITO DE FACTURACIÓN ELECTRÓNICA. La procedencia de la exención prevista en la presente ley estará condicionada a la expedición y validación de la correspondiente factura electrónica de venta, de conformidad con las disposiciones vigentes sobre facturación electrónica.

La factura deberá identificar los bienes adquiridos, el valor de la operación, el monto del impuesto exento y los demás requisitos exigidos por la legislación tributaria.

Parágrafo 1°. Será responsabilidad de cada beneficiario suministrar al establecimiento de comercio los datos necesarios para la expedición de la factura electrónica.

Parágrafo 2°. La factura electrónica deberá ser emitida en el periodo definido en el artículo 4 de la presente ley y los bienes deberán ser entregados al consumidor final dentro del mismo.

ARTÍCULO 9°. MONITOREO Y SEGUIMIENTO DE PRECIOS. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), en coordinación con la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y las demás entidades competentes, realizará el seguimiento de los precios de los bienes beneficiados mediante el análisis de la información proveniente de los sistemas de facturación electrónica.

Para tal efecto, las entidades podrán desarrollar mecanismos de analítica de datos e inteligencia fiscal orientados a identificar variaciones atípicas de precios, posibles prácticas restrictivas de la competencia o conductas que impidan la transferencia efectiva del beneficio tributario a los consumidores.

ARTÍCULO 10. INFORME ANUAL DE RESULTADOS. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) presentará anualmente a las Comisiones Terceras y Cuartas Constitucionales Permanentes del Congreso de la República un informe que contenga, como mínimo:

- a) El número de facturas electrónicas emitidas durante las temporadas de exención;
- b) El valor total de las ventas realizadas bajo el beneficio;
- c) La estimación del costo fiscal de la medida;
- d) El comportamiento de los precios de los bienes beneficiados;
- e) Los resultados obtenidos en materia de formalización tributaria;
- f) Las recomendaciones para mejorar la implementación de la medida.

ARTÍCULO 11. REGLAMENTACIÓN. El Gobierno nacional reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación y determinará los mecanismos de control y los procedimientos necesarios para su adecuada implementación.

ARTÍCULO 12. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación, y su aplicación efectiva se hará hasta seis (6) meses después de su publicación en el *Diario Oficial*, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DEL PROYECTO:

Reducir la carga económica que representa el Impuesto sobre las Ventas (IVA) en la adquisición de útiles escolares esenciales por parte de los hogares colombianos, particularmente aquellos de menores ingresos, durante las temporadas de inicio del calendario escolar, facilitando el acceso a los materiales requeridos para el desarrollo

de las actividades académicas de niños, niñas y adolescentes, y promoviendo la materialización de los principios de equidad y progresividad del sistema tributario.

II. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

Artículo 2º. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

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

Artículo 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.

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.

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

Artículo 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

Artículo 95. Son deberes de la persona y del ciudadano:

9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.

Artículo 334. La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.

Artículo 338. La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

2. DECRETO 624 DE 1989: ESTATUTO TRIBUTARIO

Artículo 2º. Contribuyentes. Son contribuyentes o responsables directos del pago del tributo los sujetos respecto de quienes se realiza el hecho generador de la obligación sustancial.

Libro III. Impuesto sobre las ventas.

Artículo 420. Hechos sobre los que recae el impuesto. El impuesto a las ventas se aplicará sobre:

- a) La venta de bienes corporales muebles e inmuebles, con excepción de los expresamente excluidos;
- d) La importación de bienes corporales que no hayan sido excluidos expresamente;

Artículo 424. Bienes que no causan el impuesto. Los siguientes bienes se hallan excluidos del impuesto y por consiguiente su venta o importación no causa el impuesto sobre las ventas. Para tal efecto se utiliza la nomenclatura arancelaria Andina vigente:

96.09.10.00.00	Lápices de escribir y colorear.
----------------	---------------------------------

Artículo 429. Momentos de causación. El impuesto se causa:

- a) En las ventas, en la fecha de emisión de la factura o documento equivalente y a falta de éstos, en el momento de la entrega, aunque se haya pactado reserva de dominio, pacto de retroventa o condición resolutoria.

3. LEYES DE LA REPÚBLICA

a) **Ley 1819 de 2016. Reforma Tributaria Estructural**

Artículo 184. Modifíquese el artículo 468 del Estatuto Tributario el cual quedará así:

Artículo 468. Tarifa general del impuesto sobre las ventas. La tarifa general del impuesto sobre las ventas es del diecinueve por ciento (19%) salvo las excepciones contempladas en este título.

A partir del año gravable 2017, del recaudo del impuesto sobre las ventas un (1) punto se destinará así:

- a) 0.5 puntos se destinarán a la financiación del aseguramiento en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud;
- b) 0.5 puntos se destinarán a la financiación de la educación. El cuarenta por ciento (40%) de este recaudo se destinará a la financiación de la Educación Superior Pública.

b) **Ley 2010 de 2019. Cambios a la normatividad tributaria**

Artículo 21. Compensación de IVA a favor de la población más vulnerable para la equidad del sistema tributario. Créase a partir del año 2020 una compensación a favor de la población más vulnerable para generar mayor equidad en el sistema del impuesto sobre las ventas (IVA), la cual se implementará gradualmente en los términos que defina el Gobierno nacional.

Esta compensación corresponderá a una suma fija en pesos, que el Gobierno nacional definirá teniendo en cuenta el IVA que en promedio pagan los hogares de menores ingresos, la cual será transferida bimestralmente.

Artículo 22. Se establece la exención del impuesto sobre las ventas (IVA) para determinados bienes corporales muebles que sean enajenados dentro del territorio nacional, de conformidad con las disposiciones consagradas en el presente Capítulo de la presente ley.

Artículo 23. Definiciones. Para efectos del presente Capítulo, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

6. Útiles escolares. Son el conjunto de artículos necesarios para el desarrollo de actividades pedagógicas en el contexto escolar y universitario que incluyen únicamente cuadernos, software educativo, lápices, esferos, borradores, tajalápices, correctores, plastilina, pegantes, tijeras, y demás artículos necesarios para las actividades pedagógicas.

Artículo 24. Bienes cubiertos. Los bienes cubiertos por el presente Capítulo (en adelante “bienes cubiertos”) son aquellos que se señalan a continuación:

6. Útiles escolares cuyo precio de venta por unidad sea igual o inferior a tres (3) UVT, sin incluir el impuesto sobre las ventas (IVA).

Artículo 25. Se encuentran exentos del impuesto sobre las ventas (IVA), sin derecho a devolución, los bienes cubiertos que sean enajenados en locales comerciales físicos y al detal ubicados en territorio colombiano, dentro de los periodos que defina la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales mediante resolución. Dichos periodos deberán ser tres días al año.

Artículo 26. Requisitos para la procedencia de la exención. Adicionalmente, la exención del impuesto sobre las ventas (IVA) sobre los bienes cubiertos será aplicable, siempre y cuando se cumpla con los siguientes requisitos:

1. Responsable y adquiriente. El responsable del impuesto sobre las ventas (IVA) solamente puede enajenar los bienes cubiertos en locales comerciales físicos y al detal ubicados en territorio colombiano, y directamente y de forma presencial, a la persona natural que sea el consumidor final de dichos bienes cubiertos.
2. Factura o documento equivalente, y entrega de los bienes cubiertos. La obligación de expedir factura o documento equivalente debe cumplirse mediante el sistema de factura

electrónica, en la cual debe identificarse al adquiriente consumidor final de dichos bienes cubiertos.

La factura electrónica de los bienes cubiertos que sea expedida al consumidor final debe ser emitida en alguno de los periodos de que trata el artículo 25 del presente Capítulo. En el mismo periodo en que se expide la factura electrónica, los bienes cubiertos deben ser entregados al consumidor final.

3. Forma de pago. Los pagos por concepto de venta de bienes cubiertos solamente podrán efectuarse a través de tarjetas débito, crédito, y otros mecanismos de pago electrónico entendidos como aquellos instrumentos presenciales que permitan extinguir una obligación dineraria a través de mensajes de datos en los que intervenga al menos una entidad vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia. La fecha del comprobante de pago o voucher por la adquisición de los bienes cubiertos deberá corresponder a la misma fecha del periodo en el cual se emite la factura electrónica.
4. Límite de unidades. El consumidor final puede adquirir hasta tres (3) unidades del mismo bien cubierto. Son unidades de un mismo bien cubierto aquellas que tienen la misma referencia y marca.

III. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

La educación constituye un derecho fundamental y un servicio público con función social, consagrado en el artículo 67 de la Constitución Política de 1991, cuya garantía efectiva exige no solo la existencia de una oferta educativa accesible, sino también la reducción de las barreras económicas que dificultan el ingreso, la permanencia y el desempeño de los estudiantes dentro del sistema educativo.

A pesar de los avances alcanzados por el Estado colombiano en materia de cobertura educativa, millones de hogares continúan asumiendo gastos complementarios asociados al proceso de formación de niños, niñas y adolescentes, entre los cuales se encuentran la adquisición de útiles escolares indispensables para el desarrollo de las actividades académicas de sus hijos en etapa escolar. Estos gastos representan una carga económica significativa para los hogares de menores ingresos, especialmente para aquellos clasificados en los grupos más vulnerables del Sisbén y en los estratos socioeconómicos 1, 2 y 3.

En este contexto, el Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA), aplicado a diversos útiles escolares, incrementa el costo final de estos bienes y reduce la capacidad adquisitiva de las familias, particularmente al inicio de cada calendario académico, cuando se concentran la mayoría de las compras relacionadas con el proceso educativo. “La Constitución Política consagra en su artículo 363 que el sistema tributario se debe fundar en principios de equidad, eficiencia y progresividad, situación que en muchas ocasiones no se cumple a cabalidad por la existencia de impuestos regresivos como el IVA que, aunque cumple un papel fundamental en las finanzas públicas, resulta ser una carga elevada para muchos colombianos, en especial los de menores ingresos”.¹

Durante la temporada de compras escolares, el gasto de las familias experimenta un pico ineludible. Gravar estos bienes de primera necesidad educativa con el IVA actúa como una barrera económica que afecta directamente el derecho fundamental a la educación y el bienestar de los hogares más vulnerables.

Desde la perspectiva de la economía pública, la identificación de este problema exige analizar los efectos que las decisiones tributarias generan sobre el bienestar de los ciudadanos. En ese sentido, Stiglitz señala que “una parte fundamental del análisis de la economía del sector público es comprender las consecuencias de tomar diferentes medidas”.² Por consiguiente, la evaluación de la estructura tributaria no puede limitarse a su capacidad recaudatoria, sino

que debe considerar sus efectos distributivos y su impacto sobre derechos fundamentales como la educación.

El IVA constituye uno de los instrumentos más eficientes para la generación de ingresos fiscales debido a su amplia base gravable y a su relativa neutralidad económica. Sin embargo, también este impuesto puede producir efectos regresivos cuando grava bienes consumidos por hogares de bajos ingresos, toda vez que estos destinan una proporción significativamente mayor de sus recursos al consumo corriente. En consecuencia, la carga tributaria derivada del IVA puede afectar de manera desproporcionada a las familias más vulnerables.

Los útiles escolares constituyen insumos esenciales para el desarrollo del proceso educativo, por lo cual no es posible renunciar a ellos o sustituirlos por otro tipo de bienes por restricciones presupuestales. Según lo expone el ganador del premio Nobel en Economía Joseph Stiglitz, “estas mercancías suelen tener además bajas elasticidades-renta, por lo que, si se gravan con un elevado impuesto, los pobres tienen que soportar una carga mayor que los ricos”.³

Por ende, en numerosos casos, la adquisición de útiles escolares gravados con el IVA del 19% rivaliza con otras necesidades básicas del hogar, generando dificultades para garantizar que los niños, niñas y adolescentes del país en edad escolar cuenten oportunamente con los materiales requeridos para su aprendizaje o que se renuncie a otros bienes del hogar, como el vestuario o algunos componentes de la alimentación, para su adquisición.

Dentro de los actores involucrados en esta problemática se encuentran los estudiantes y sus familias, principalmente aquellas en situación de vulnerabilidad económica, las instituciones educativas públicas y privadas, las cadenas productivas de este tipo de bienes, los establecimientos comerciales dedicados a la venta de útiles escolares (incluyendo micro, pequeñas y medianas empresas), la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Educación Nacional.

De igual manera, es necesario considerar el importante papel de las mipymes de la cadena de comercialización de útiles escolares. Por esta razón, cualquier alternativa regulatoria debe diseñarse de manera que no imponga cargas administrativas excesivas ni costos de cumplimiento desproporcionados que puedan afectar su competitividad frente a grandes superficies o cadenas comerciales.

En consecuencia, el problema público que motiva la presente iniciativa puede definirse como la existencia de una carga tributaria regresiva asociada al cobro del IVA en la adquisición de

¹ Proyecto de Ley 260 de 2019. Recuperado de: <https://www.senado.gov.co/index.php/documentos/camara-de-representantes/secretaria-general-hcr/proyectos-de-ley-4/3015-p-l-260-2019c-exencion-iva/file>

² Joseph E. Stiglitz (2000), *La Economía del Sector Público* (p. 26).

³ Joseph E. Stiglitz (2000), *La Economía del Sector Público* (p. 606).

útiles escolares que incrementa los costos de acceso a bienes indispensables para el ejercicio efectivo del derecho a la educación, afectando de manera más intensa a los hogares de menores ingresos y limitando la capacidad del sistema tributario para materializar los principios constitucionales de equidad y progresividad.

En este contexto, resulta pertinente analizar alternativas normativas que permitan reducir el impacto económico de dichos costos sobre las familias vulnerables, garantizando simultáneamente la eficiencia del sistema tributario y la sostenibilidad de las finanzas públicas. Como señala Stiglitz, “el sistema tributario óptimo es el conjunto de impuestos que maximiza el bienestar social” (Stiglitz, 2000, p. 589), razón por la cual corresponde al legislador evaluar mecanismos que armonicen los objetivos de recaudo con la protección efectiva de derechos fundamentales y la reducción de desigualdades sociales.

El Gobierno nacional y el Congreso de la República han adoptado medidas orientadas a mitigar los efectos distributivos del IVA. Entre ellas se encuentran los mecanismos de compensación y devolución del IVA dirigidos a hogares vulnerables, consagrados en el artículo 21 de la Ley 2010 de 2019, así como las jornadas de exención temporal conocidas como Días sin IVA, creadas por el Decreto número 682 de 2020, en las cuales determinados útiles escolares fueron incluidos dentro de los bienes beneficiados.

Estas iniciativas evidencian el reconocimiento institucional de que algunos bienes de especial relevancia social pueden requerir tratamientos diferenciales dentro de la estructura tributaria. Sin embargo, dichas medidas han tenido un alcance limitado o temporal y no han abordado de manera específica y permanente los costos tributarios asociados a la adquisición de útiles escolares por parte de los hogares más vulnerables.

Según los monitoreos de precios y mercados de algunos medios nacionales como *El Tiempo* y *Caracol*, para el año 2026, una familia en Colombia debe destinar en promedio 324.000 pesos y 360.000 pesos para la compra de la lista de útiles escolares por cada uno de sus hijos, sin incluir uniformes ni libros de texto, mientras que las estimaciones realizadas por Fenalco y el Observatorio de Mercados de la Universidad EAN sitúan el rango promedio para una lista básica entre los \$520.000 y los \$950.000.⁴⁴

Si bien las cifras publicadas por el Departamento de Prosperidad Social para 2026 exponen que, a

corte del 29 de marzo (Ciclo 1: febrero-marzo), 600 mil personas en condición de pobreza o pobreza extrema se han beneficiado de las transferencias por Renta Ciudadana con una inversión de 243 mil millones de pesos, dando como promedio una transferencia de \$406.403 por hogar, de los cuales 97.887 pesos corresponden a la devolución efectiva del IVA, este valor resulta insuficiente cuando la devolución promedio que debería recibir un hogar solo por los gastos en útiles escolares en esta temporada del año, teniendo en cuenta sus restricciones presupuestales, es de entre \$68.400 y \$98.800 por cada hijo en edad escolar.⁵⁵

Por otra parte, los días sin IVA que se celebraron entre 2020 y 2022 incluyeron dentro de sus exenciones los útiles escolares con precio de venta menor a 5 UVT compuestos por cuadernos, software educativo, lápices, esferas, borradores, tajalápices, correctores, plastilina, pegantes y tijeras⁶⁶. Sin embargo, según una evaluación llevada a cabo por investigadores del Banco de la República, esta política generó un efecto de sustitución intertemporal en el consumo de los bienes exentos, aumentando su consumo en los días sin IVA (un incremento estimado de entre el 9% y el 17% respecto a bienes no exentos), pero disminuyendo en los meses inmediatamente anteriores y posteriores.⁷⁷

Además, aun cuando esta medida generó un incremento en las ventas de los bienes beneficiados por la medida, las fechas establecidas no coincidieron en ninguno de estos tres años con las temporadas de compras de útiles escolares que se desarrollan entre enero-febrero-marzo (Calendario A) y julio-agosto de cada año (calendario B).

Dado que no se trata de una situación coyuntural sino de una consecuencia derivada de la interacción entre una necesidad permanente de consumo y una estructura tributaria de carácter general, es razonable concluir que el problema persistirá a largo plazo si no se adoptan medidas orientadas a corregir o mitigar sus efectos sobre los hogares de menores ingresos.

Por lo tanto, resulta necesaria una intervención regulatoria que aporte la reducción estructural de la carga económica que representa el IVA sobre los útiles escolares para las familias de menores ingresos. Desde la perspectiva de la economía pública, “el sistema tributario óptimo es el conjunto de impuestos que maximiza el bienestar social”⁸⁸, por lo que la existencia de un bien estrechamente relacionado con el ejercicio de un derecho fundamental, como lo es la Educación, justifica la evaluación de tratamientos tributarios diferenciados cuando contribuyan a mejorar el bienestar social.⁹⁹

⁵ Departamento de Prosperidad Social. Resolución número 03852 del 27 de abril de 2026.

⁶ Decreto número 682 de 2020.

⁷ Temporary VAT exemption in Colombia: How did household consumption respond? En Borradores de Economía No. 1281 de 2024.

⁸ Joseph E. Stiglitz (2000), *La Economía del Sector Público* (p. 589).

⁹ Richard A. Musgrave (1959). *The Theory of Public Finance*.

⁴ Datos publicados por El Tiempo (2026) en <http://eltiempo.com/datos/una-familia-puede-gastarse-hasta-medio-millon-de-pesos-en-utiles-escolares-estos-son-los-precios-de-lo-que-piden-los-colegios-en-colombia-3523808>, Caracol Radio (2026) en <https://caracol.com.co/2026/01/22/utiles-escolares-conozca-cuales-subieron-de-precio-y-cuales-se-mantienen/> y NU Colombia (2026) en <https://blog.nu.com.co/cuanto-te-cuestan-los-utiles-escolares-para-tus-hijos/>

IV. ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN

1. *Status Quo* (No intervención):

Esta alternativa consiste en mantener inalterada la legislación vigente, preservando el gravamen general del IVA sobre los útiles escolares y continuando con los esquemas actuales de transferencias condicionadas (como la Devolución del IVA y Renta Ciudadana) en sus montos y periodicidades actuales.

Sin embargo, mantiene inalterado el problema identificado, toda vez que los hogares continúan asumiendo el impacto del IVA sobre bienes indispensables para el desarrollo de las actividades académicas de sus hijos. En el mismo sentido, las transferencias asociadas a la devolución del IVA no guardan una relación directa con los gastos efectivamente realizados en útiles escolares ni compensan de manera específica los mayores costos que enfrentan las familias durante las temporadas de inicio del calendario académico.

Al no intervenir, el Estado permite que un impuesto indirecto actúe de manera regresiva frente a bienes de primera necesidad educativa, forzando a los hogares de menores ingresos a sacrificar otros consumos básicos. Como se demostró en la definición del problema, las transferencias actuales resultan insuficientes para absorber el choque de gasto específico y estacional que representa la lista escolar.

2. Exención permanente del IVA a útiles escolares:

Esta opción contempla una reforma estructural al Estatuto Tributario para trasladar la totalidad de los útiles escolares de la categoría de bienes gravados a la categoría de bienes excluidos o exentos de manera permanente. Esta medida permitiría eliminar de manera continua la carga tributaria sobre los bienes definidos como esenciales para el desarrollo de las actividades educativas, reduciendo de forma inmediata y permanente el precio pagado por los consumidores.

No obstante, el impacto fiscal sería alto y se causarían distorsiones económicas considerables, violando el principio de eficiencia definido por Stiglitz (2000) donde “el sistema tributario no debe ser distorsionador; si es posible, debe utilizarse para aumentar la eficiencia económica”.¹⁰

Adicionalmente, una exención permanente podría generar mayores dificultades para verificar que el beneficio tributario se traslade efectivamente al consumidor final y no sea absorbido parcial o totalmente por algunos agentes de la cadena de comercialización., lo que reduce la eficiencia distributiva de la medida y genera un costo fiscal permanente (erosión estructural de la base gravable) que el Estado colombiano, en la actual coyuntura macroeconómica, difícilmente puede asumir.

¹⁰ Joseph E. Stiglitz (2000), La Economía del Sector Público (p. 483).

Además, una desventaja central de la figura de la exención permanente es que deshace el efecto de neutralidad del IVA en la cadena productiva y, por lo tanto, distorsiona potencialmente las decisiones de producción.¹¹¹¹

3. Creación e Institucionalización de Temporadas de Exención del IVA para útiles Escolares:

Esta alternativa propone diseñar Temporadas sin IVA focalizados de manera exclusiva en la canasta educativa, programados estratégicamente para coincidir con el inicio de los calendarios escolares A (enero-febrero-marzo) y B (julio-agosto). Esta opción parte del reconocimiento de que la mayor parte de las compras de útiles escolares se concentra en momentos determinados del año, por lo que el alivio tributario podría focalizarse temporalmente en dichas temporadas.

A diferencia de una exención permanente, esta alternativa reduce significativamente el costo fiscal de la medida al concentrar el beneficio en períodos específicos de consumo. Asimismo, permite que el alivio económico se materialice precisamente cuando las familias enfrentan mayores presiones presupuestales derivadas de la compra de materiales escolares.

No obstante, su diseño debe incorporar las lecciones aprendidas de experiencias previas mediante las evaluaciones de las jornadas de Días sin IVA en los años 2020, 2021 y 2022 donde, a través de la evidencia empírica, se ha demostrado que existe una sustitución intertemporal en el consumo de los artículos que se beneficiaron de esta política y que no tuvo beneficios significativos para los hogares más vulnerables del país.¹²¹²

4. Incrementar las transferencias correspondientes a la devolución del IVA:

Bajo este enfoque, el Estado mantendría la estructura actual del impuesto, pero incrementaría el monto de las compensaciones entregadas a los beneficiarios de programas sociales. Esta opción presenta ventajas en materia de focalización, puesto que permite dirigir los recursos públicos hacia hogares identificados como vulnerables mediante instrumentos como el Sisbén o el Registro Social de Hogares. Desde la teoría económica, las transferencias son clave para implementar una mayor progresividad en las tasas medias frente a las marginales del sistema de impuestos y transferencias, logrando redistribución mientras se preserva la eficiencia.¹³¹³

¹¹ International Monetary Fund (2001). The Modern Vat (p. 208).

¹² Temporary VAT exemption in Colombia: How did household consumption respond? En Borradores de Economía número 1281 de 2024.

¹³ Ferriere, Axelle, Philipp Gr“ubener, Gaston Navarro, and Oliko Vardishvili (2022). On the optimal design of transfer and income-tax progressivity.

Sin embargo, enfrenta limitaciones importantes para resolver el problema específico analizado, debido a que la devolución del IVA no necesariamente guarda correspondencia con los gastos reales realizados en útiles escolares ni garantiza que el apoyo recibido coincida temporalmente con los períodos de mayor demanda educativa. Además, entregar el dinero no garantiza que este se destine a la adquisición de la canasta escolar, diluyendo el objetivo central de asegurar los materiales para el derecho a la educación de los menores.

V. DEFINICIÓN DE ALTERNATIVA

Tras analizar las diferentes alternativas de intervención disponibles para mitigar la carga económica que representa el Impuesto sobre las Ventas (IVA) en la adquisición de útiles escolares, se concluye que la creación de jornadas temporales de exención tributaria durante las temporadas de inicio de los calendarios académicos A y B constituye la opción que mejor permite alcanzar los objetivos de la presente iniciativa, conciliando criterios de equidad social, eficiencia económica, viabilidad administrativa y sostenibilidad fiscal.

La principal ventaja de esta alternativa es la concentración del beneficio tributario en los momentos del año en los que los hogares realizan la mayor parte de sus compras escolares. A diferencia de una exención permanente, que opera de manera continua independientemente de los patrones de consumo, la exención temporal focaliza el alivio tributario en los períodos de mayor necesidad económica para las familias, permitiendo que la reducción del costo de los útiles escolares coincida con las épocas de mayor presión sobre los presupuestos familiares. Tal como lo ha expuesto el FMI, “es posible que algunos impuestos especiales sobre bienes con una demanda inelástica puedan aprovechar las principales mejoras de eficiencia derivadas de la diferenciación, por lo que el argumento a favor de los tipos múltiples del IVA es, ante todo, una cuestión de equidad”.¹⁴¹⁴

Esta alternativa presenta mayores beneficios para los hogares de menores ingresos, quienes enfrentan restricciones presupuestales más severas y destinan una proporción mayor de sus recursos al consumo de bienes esenciales. Como se evidenció en la definición del problema, la compra de útiles escolares constituye un gasto insustituible para las familias con hijos en edad escolar, por lo que la reducción temporal de su costo genera un beneficio inmediato y fácilmente perceptible para los consumidores finales.

Asimismo, la propuesta puede incorporar mecanismos de control y seguimiento de las exenciones mediante la exigencia de facturación electrónica como requisito para acceder al beneficio, fortaleciendo la formalización económica y generando información útil para las labores de fiscalización de la DIAN. Esta condición no solo

facilita la verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos por la ley, sino que también contribuye a mejorar la calidad de la información utilizada para la determinación de otras obligaciones tributarias, particularmente en materia de impuesto sobre la renta.

En el mismo sentido, la información derivada de la facturación electrónica permitirá desarrollar mecanismos de monitoreo orientados a verificar que la reducción tributaria se traslade efectivamente a los consumidores y no sea absorbida por incrementos artificiales de precios dentro de la cadena de producción o comercialización. Esta herramienta permitirá comparar el comportamiento de los precios antes, durante y después de las jornadas de exención, facilitando la identificación de posibles prácticas que desvirtúen el propósito social de la medida.

Finalmente, la alternativa seleccionada se ajusta de manera adecuada a los principios constitucionales de equidad y progresividad, consagrados en el artículo 363, que orientan el sistema tributario colombiano al reducir la carga tributaria sobre bienes estrechamente relacionados con el ejercicio efectivo del derecho a la educación, al tiempo que mantiene un equilibrio razonable con las necesidades de recaudo y sostenibilidad fiscal del Estado.

VI. JUSTIFICACIÓN DEL ARTICULADO

Artículo 1º. Objeto. El artículo primero establece el propósito general de la iniciativa legislativa y delimita el alcance material de la intervención propuesta. En particular, define dos objetivos complementarios: por un lado, la creación de las Temporadas Anuales de Exención del IVA para Útiles Escolares como instrumento de alivio económico para los hogares colombianos y, por otro, el fortalecimiento de la facturación electrónica como mecanismo de formalización tributaria y de trazabilidad de las operaciones comerciales.

La disposición busca armonizar los objetivos de equidad y progresividad tributaria previstos en el artículo 363 de la Constitución Política con la necesidad de preservar la eficiencia del sistema tributario y la sostenibilidad fiscal del Estado. De igual manera, reconoce la estrecha relación existente entre el acceso a materiales escolares y el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la educación consagrado en el artículo 67 superior.

Artículo 2º. Definición. La incorporación de una definición legal de “Útiles Escolares Esenciales” responde a criterios de seguridad jurídica y certeza tributaria, evitando interpretaciones divergentes sobre el alcance del beneficio y reduciendo potenciales controversias administrativas y judiciales.

La definición adopta un criterio funcional basado en la destinación pedagógica y académica de los bienes, privilegiando aquellos productos consumibles y de uso recurrente que forman parte habitual de las actividades escolares de los estudiantes de educación preescolar, básica y

¹⁴ ¹⁴ International Monetary Fund (2001). The Modern Vat (p. 82).

media. Este criterio permite diferenciar los útiles escolares de otros bienes asociados a la educación, como equipos tecnológicos, mobiliario o materiales especializados, cuyo tratamiento tributario puede obedecer a consideraciones distintas.

Artículo 3. *Temporadas Anuales de Exención del IVA para Útiles Escolares.* Este artículo constituye el núcleo material de la iniciativa al crear la figura jurídica denominada “Temporada de Útiles sin IVA” concebida como una exención temporal, periódica y focalizada en los momentos de mayor demanda de estos bienes.

La selección de un mecanismo temporal, en lugar de una exclusión o exención permanente, responde a criterios de eficiencia fiscal y cumplimiento del principio redistributivo del sistema tributario en Colombia. Mientras una exención permanente beneficiaría indistintamente a todos los consumidores durante todo el año, la alternativa propuesta concentra el alivio tributario en los periodos donde las familias realizan efectivamente la mayor parte de las compras escolares, aliviando la carga económica de aquellas con los percentiles más bajos de ingresos. A su vez, esta alternativa permite alcanzar una parte importante de los beneficios distributivos perseguidos por la iniciativa con un costo fiscal considerablemente menor.

Artículo 4°. *Definición temporal.* La definición de ventanas temporales específicas busca garantizar que el beneficio tributario coincida con los patrones reales de consumo de útiles escolares observados en el país. El periodo comprendido entre enero y marzo responde a las necesidades derivadas del inicio del calendario A, mientras que la ventana comprendida entre agosto y septiembre atiende las compras asociadas al calendario B.

La adopción de periodos amplios, y no de jornadas aisladas, reduce presiones logísticas sobre comerciantes y consumidores, disminuye riesgos de congestión en establecimientos comerciales y facilita una distribución más eficiente de la demanda a lo largo del tiempo.

Artículo 5°. *Bienes cubiertos.* El listado de bienes cubiertos busca concentrar el beneficio tributario sobre aquellos productos que presentan simultáneamente tres características: son de uso generalizado, tienen una relación directa con el proceso educativo y representan gastos recurrentes para los hogares durante las temporadas escolares. La inclusión de un listado expreso aumenta la seguridad jurídica para consumidores, comerciantes y autoridades tributarias, al tiempo que reduce espacios de interpretación discrecional.

Por su parte, la facultad reglamentaria otorgada al Gobierno nacional permite actualizar el listado frente a cambios en las metodologías pedagógicas, la evolución tecnológica y las transformaciones del sistema educativo, evitando la obsolescencia normativa de la medida.

Artículo 6°. *Beneficiario final de la exención.* La experiencia internacional y nacional demuestra

que algunos beneficios tributarios indirectos pueden ser absorbidos parcial o totalmente por agentes intermedios de la cadena productiva y comercial mediante ajustes de precios. Por esta razón, el artículo establece expresamente que el destinatario económico de la exención debe ser el consumidor final y no los productores o comercializadores.

La prohibición de incrementos artificiales o injustificados de precios protege la finalidad redistributiva de la medida y garantiza que el alivio tributario se traduzca efectivamente en menores costos para las familias.

Artículo 7°. *Requisitos para la procedencia de la exención.* Los requisitos establecidos buscan equilibrar el acceso al beneficio con la necesidad de prevenir abusos, prácticas de arbitraje tributario y desviaciones del propósito social de la medida.

La exigencia de compras minoristas y al detal permite diferenciar el consumo familiar de las adquisiciones empresariales o de reventa. En el mismo sentido, la posibilidad de utilizar tanto medios electrónicos como efectivo da libertad transaccional al consumidor final.

Los límites de unidades, valores por compra y topes acumulados buscan focalizar el beneficio en el consumo ordinario de los hogares y evitar que grandes compradores o intermediarios utilicen el mecanismo para fines distintos a los perseguidos por la ley y han sido definidos según los cálculos del gasto promedio de una lista escolar (360.000 pesos colombianos para 2026) y el promedio de hijos en etapa escolar por hogar (uno o dos hijos), dejando cierto grado de flexibilidad para familias con hasta tres (3) hijos.

Artículo 8°. *Requisito de facturación electrónica.* La obligatoriedad de la factura electrónica constituye uno de los principales mecanismos de compensación fiscal incorporados por la iniciativa donde, además de permitir la trazabilidad de las operaciones beneficiadas, la factura electrónica fortalece la formalización empresarial, mejora la calidad de la información tributaria disponible para la administración y facilita las labores de fiscalización de la DIAN.

Adicionalmente, la medida genera externalidades positivas sobre el impuesto sobre la renta al ampliar la base de información utilizada para la determinación de ingresos, costos y deducciones tanto de personas naturales como jurídicas, garantizando claridad respecto de las responsabilidades de compradores y vendedores y evitando operaciones simuladas o diferidas fuera de las ventanas de exención.

Artículo 9°. *Monitoreo y seguimiento de precios.* La incorporación de herramientas de analítica de datos y monitoreo de precios constituye uno de los principales elementos innovadores del proyecto donde la disponibilidad masiva de información derivada de la facturación electrónica permite desarrollar mecanismos de inteligencia fiscal orientados a verificar el comportamiento de los

precios antes, durante y después de las temporadas de exención.

La coordinación institucional entre la DIAN, la SIC y el DANE permite combinar capacidades de supervisión tributaria, competencia económica y análisis estadístico para proteger la efectividad del beneficio y prevenir comportamientos oportunistas en el mercado.

Artículo 10. Informe anual de resultados.

La inclusión de mecanismos de evaluación periódica constituye una buena práctica regulatoria ampliamente recomendada por organismos internacionales como la OCDE y el Banco Interamericano de Desarrollo.

De igual manera, la obligación de presentar informes anuales al Congreso fortalece el control político y permite evaluar el desempeño de la medida en términos de costo fiscal, cobertura, formalización y comportamiento de precios, proporcionando evidencia empírica para futuras decisiones legislativas relacionadas con la ampliación o eventual modificación del instrumento.

Artículo 11. Reglamentación. La reglamentación posterior por parte del Gobierno nacional resulta necesaria debido a la complejidad operativa y tecnológica que implica la implementación del beneficio. Esta disposición permite definir aspectos técnicos relacionados con interoperabilidad de sistemas, procedimientos de validación, mecanismos de supervisión y protocolos de control tributario, garantizando una implementación ordenada y eficiente.

El plazo de seis meses proporciona un periodo razonable para la preparación institucional y tecnológica de las entidades involucradas.

Artículo 12. Vigencia y derogatorias. El periodo de transición previsto entre la promulgación de la ley y su entrada en operación efectiva busca otorgar seguridad jurídica y tiempo suficiente para la adecuación de los sistemas informáticos, procedimientos administrativos requeridos para la implementación del beneficio. En el mismo sentido, este periodo facilita la expedición de la reglamentación correspondiente, la capacitación de comerciantes y la publicidad de la medida para los consumidores.

VII. IMPACTO FISCAL

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 establece que “el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo”.

Para el presente proyecto de ley se tuvo en cuenta el impacto fiscal de políticas similares aplicadas

anteriormente en el territorio colombiano y los valores de venta de los bienes propuestos para ser exentos durante el primer trimestre del año 2026.

De acuerdo con cifras del sector comercial, durante el año 2025 la temporada escolar movió 10,8 billones de pesos en todo el país. Para la primera temporada escolar de 2026, a partir de mediados de enero, Fenalco proyectó un aumento en las ventas de entre el 9% y el 14% frente al mismo periodo del año anterior, lo cual representa entre 11,8 y 12,3 billones, de los cuales el Estado podría recaudar 2,2 billones de pesos.

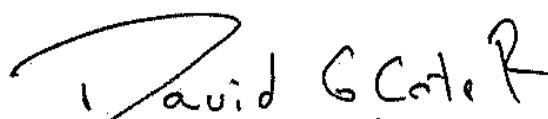
Sin embargo, el análisis del costo fiscal no está completo si se omite el efecto de retroalimentación macroeconómica como lo ha señalado la DIAN para los casos de las jornadas del Día sin IVA, el costo fiscal de la realización de estas jornadas de exención se encuentra ampliamente compensado por el incremento en el recaudo de otros impuestos nacionales y territoriales.

El aumento del tráfico comercial y del consumo agregado durante estas épocas de retorno a clases induce un mayor recaudo en bienes y servicios no amparados por la exención, así como un incremento en la tributación indirecta. Entre los rubros que compensan la pérdida de recaudo del IVA de los útiles escolares se destacan:

- a) El recaudo de IVA derivado de las compras cruzadas de productos no amparados (efecto arrastre en el comercio).
- b) El Gravamen a los Movimientos Financieros (4x1000) derivado del aumento transaccional.
- c) El Impuesto Nacional al Consumo (INC).
- d) Tributos territoriales fundamentales como el Impuesto de Industria y Comercio (ICA), el impuesto de Avisos y Tableros, y la sobretasa bomberil, beneficiando directamente las finanzas de los municipios y distritos.

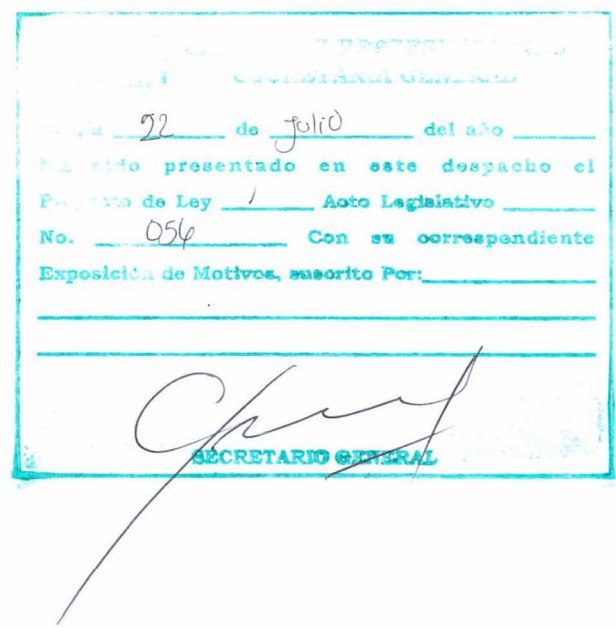
Adicionalmente, al incentivar las compras con facturación electrónica en los establecimientos de comercio, la medida actúa como un catalizador de la formalización, ampliando a futuro la base gravable del impuesto sobre la renta y mejorando la trazabilidad de las operaciones comerciales.

De los honorables Congresistas,



David Gerardo Cote Rodriguez

Representante a la Cámara por Bogotá
Centro Democrático



CONTENIDO

Gaceta número 899 - Viernes, 31 de julio de 2026

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de Ley número 053 de 2026 Cámara, <i>por</i> medio de la cual se establecen medidas para la protección de la vida humana desde la fecundación y el fortalecimiento de las acciones estatales de apoyo a la maternidad y se dictan otras disposiciones	1
Proyecto de Ley número 054 de 2026 Cámara, <i>por</i> medio de la cual se adoptan medidas contra la reincidencia específica en delitos de alto impacto, se establecen agravantes especiales, se fortalecen los criterios de valoración judicial en materia de beneficios, subrogados y medidas de aseguramiento, y se dictan otras disposiciones.....	14
Pproyecto de Ley número 056 de 2026 Cámara, <i>por</i> medio del cual se crean las temporadas anuales de exención del IVA para útiles escolares, se incentiva el uso de la facturación electrónica y se dictan otras disposiciones.....	26