REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

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

AÑO XXXV - Nº 1336 Bogotá, D. C., lunes, 21 de septiembre de 2026 EDICIÓN DE 25 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 300 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se adoptan medidas para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana, la lucha contra la reincidencia delictiva, la atención prioritaria de las capturas en flagrancia, se modifican la Ley 599 de 2000 y la Ley 906 de 2004 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

DISPOSICIONES ENERALES

Artículo 1°. *Objeto*. La presente ley tiene por objeto fortalecer la seguridad ciudadana mediante la adopción de medidas orientadas a combatir la reincidencia delictiva, garantizar una respuesta judicial oportuna frente a las capturas en flagrancia, fortalecer la protección de las víctimas, prevenir la reiteración de conductas punibles y mejorar la eficacia de la administración de justicia.

Artículo 2°.*Principios*. La interpretación y aplicación de la presente ley se realizará conforme a los principios de legalidad, proporcionalidad, necesidad, razonabilidad, protección de la comunidad, protección de las víctimas, eficacia de la administración de justicia y prevención de la reincidencia.

Artículo 3°. Las disposiciones contenidas en la presente ley tendrán como finalidad:

a) Reducir los índices de reincidencia delictiva.

b) Fortalecer la protección de la comunidad y de las víctimas.

c) Garantizar una respuesta judicial pronta frente a las capturas en flagrancia.

d) Desestimular la reiteración de conductas punibles.

e) Incrementar la eficacia del sistema penal.

f) Fortalecer la seguridad ciudadana.

TÍTULO II

DE LA REINCIDENCIA MATERIAL

Artículo 4°. Adiciónese el artículo 61A a la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 61A. *Reincidencia material.* Habrá reincidencia material cuando una persona que haya sido condenada mediante sentencia penal condenatoria ejecutoriada cometa posteriormente una nueva conducta punible que afecte el mismo bien jurídico protegido y se encuentre prevista dentro del mismo título del Código Penal.

No constituirán reincidencia los hechos que integren un concurso de conductas punibles, constituyan delito continuado, presenten conexidad o hubieren debido ser objeto de juzgamiento dentro de una misma actuación procesal.

Parágrafo. Para efectos de este artículo, solo se tendrán en cuenta las conductas que hayan sido objeto de sentencia condenatoria ejecutoriada dentro de los cinco

(5) años anteriores a la comisión de la nueva conducta punible.

Artículo 5°. Adiciónese el artículo 61B a la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 61B. Consecuencias jurídicas de la reincidencia material. Cuando se configure reincidencia material, la pena individualizada

conforme a las reglas ordinarias del Código Penal se incrementará así:

a) Primera reincidencia: una cuarta parte (1/4).

b) Segunda reincidencia: una mitad (1/2).

c) Tercera reincidencia y posteriores: dos terceras partes (2/3).

El incremento previsto en este artículo se aplicará sobre la pena individualizada por el juez conforme a las reglas ordinarias de dosificación punitiva.

TÍTULO III

DE LA FLAGRANCIA Y LA SEGURIDAD CIUDADANA

Artículo 6°. ***Atención prioritaria de las capturas en flagrancia***. Las actuaciones derivadas de capturas en flagrancia tendrán carácter preferente dentro de la programación de audiencias ante los jueces de control de garantías.

La Fiscalía General de la Nación adoptará las medidas necesarias para garantizar la comparecencia inmediata del capturado ante la autoridad judicial competente.

Artículo 7°. ***Audiencias concentradas.*** En todos los eventos de captura en flagrancia, la Fiscalía General de la Nación deberá solicitar y el juez competente realizar, en una audiencia concentrada e inaplazable, dentro de las treinta y seis

(36) horas siguientes a la captura, las siguientes actuaciones:

1. La legalización de la captura.

2. La formulación de imputación.

3. La decisión sobre la solicitud de medida de aseguramiento, cuando a ello hubiere lugar.

La audiencia sólo podrá suspenderse o aplazarse por circunstancias constitutivas de fuerza mayor o caso fortuito debidamente acreditadas. En todo caso, las actuaciones previstas en el presente artículo deberán surtirse dentro del término máximo constitucional de treinta y seis (36) horas contadas desde la captura.

TÍTULO IV

CAPTURA

Artículo 8°. Modificar el artículo 297 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

Artículo 297. ***Requisitos generales.*** "Artículo modificado por el artículo 19 de la Ley 1142 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:" Para la captura se requerirá orden escrita proferida por un juez de control de garantías con las formalidades legales y por motivos razonablemente fundados, de acuerdo con el artículo 221, para inferir que aquel contra quien se pide librarla es autor o partícipe del delito que se investiga, según petición hecha por el respectivo fiscal.

Capturada la persona será puesta a disposición de un juez de control de garantías en el plazo máximo de treinta y seis (36) horas para que efectúe la audiencia de control de legalidad, ordene la cancelación de la orden de captura y disponga lo pertinente con relación al aprehendido. **La audiencia de control de garantías podrá realizarse a través de audiencias no presenciales.**

El incumplimiento injustificado del plazo de treinta y seis (36) horas establecido en este artículo por parte de los jueces de control de garantías y los funcionarios administrativos correspondientes dará lugar a falta disciplinaria que deberá ser investigada por parte del órgano correspondiente.

Parágrafo. Salvo los casos de captura en flagrancia, o de la captura excepcional dispuesta por la Fiscalía General de la Nación, con arreglo a lo establecido en este código, el indiciado imputado o acusado no podrá ser privado de su libertad ni restringido en ella, sin previa orden emanada del juez de control de garantías.

TÍTULO V

MEDIDAS DE ASEGURAMIENTO Y REINCIDENCIA

Artículo 9°. Adiciónese el parágrafo 2° al artículo 308 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

Parágrafo 2°. Para efectos de la valoración prevista en el numeral 2 del presente artículo, el juez de control de garantías deberá considerar especialmente la existencia de sentencias condenatorias ejecutoriadas que afecten el mismo bien jurídico protegido de la conducta objeto de investigación.

La reincidencia material acreditada mediante sentencias condenatorias ejecutoriadas constituirá un criterio de especial valoración para determinar el peligro para la seguridad de la sociedad o de la víctima derivado de la persistencia del comportamiento delictivo.

Cuando la Fiscalía invoque la reincidencia como fundamento de la solicitud de medida de aseguramiento, deberá acreditar las respectivas sentencias condenatorias ejecutoriadas y la relación existente entre las conductas objeto de valoración.

La reincidencia no dará lugar automáticamente a la imposición de una medida de aseguramiento, pero exigirá una valoración expresa y motivada por parte del juez respecto del riesgo para la comunidad o para la víctima.

Artículo 10. Adiciónese un numeral al artículo 310 de la Ley 906 de 2004.

9. Será considerado como elemento indicativo del peligro para la comunidad la existencia de reincidencia material debidamente acreditada, cuando ésta evidencie una persistencia en la actividad delictiva respecto del mismo bien jurídico protegido.

Artículo 11. ***Valoración para beneficios y subrogados.*** La reincidencia material deberá ser valorada expresamente por el juez competente al momento de decidir sobre la procedencia de

subrogados penales, mecanismos sustitutivos de la pena privativa de la libertad y demás beneficios judiciales previstos en la ley.

La existencia de reincidencia no implicará la exclusión automática de dichos mecanismos, pero exigirá una motivación reforzada sobre su procedencia.

Artículo 12. ***Priorización procesal.*** Los procesos penales originados en capturas en flagrancia respecto de personas reincidentes tendrán prioridad en la programación de audiencias relacionadas con medidas de aseguramiento, formulación de acusación y juzgamiento.

TÍTULO VI

SISTEMA DE INFORMACIÓN Y SEGUIMIENTO

Artículo 13. ***Interoperabilidad institucional.*** La Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Consejo Superior de la Judicatura, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario y las demás entidades competentes adoptarán mecanismos de interoperabilidad tecnológica que permitan la identificación inmediata de antecedentes penales, condenas ejecutoriadas y eventos de reincidencia material.

Artículo 14. ***Informe anual.*** La Fiscalía General de la Nación presentará anualmente al Congreso de la República un informe sobre:

1. Capturas en flagrancia registradas.
2. Solicitudes de medidas de aseguramiento.
3. Medidas de aseguramiento decretadas.
4. Índices de reincidencia.
5. Delitos con mayor reincidencia.
6. Resultados obtenidos en materia de seguridad ciudadana.

TÍTULO VII

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 15. ***Vigencia y derogatorias.*** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables congresistas,

JOSÉ NICOLÁS GÓMEZ MEDINA	**NELSON JAVIER LÓPEZ RODRÍGUEZ**
Senador de la República	Senador de la República

SELMEN DAVID ARANA CANO
Senador de la República

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX	**EIMY JULIETH SUÁREZ GONZALEZ**
Representante a la Cámara Guainía	Representante a la Cámara Norte de Santander

ESTEFANEL GUTIÉRREZ PÉREZ	**HERNANDO GONZALEZ**
Representante a la Cámara de Atlántico	Representante a la Cámara de Valle del Cauca

JOHN EDGAR PEREZ ROJAS	**JOSE LUIS ABDALLA OLIVERA**
Representante a la Cámara de Quindío	Representante a la Cámara de Córdoba

JORGE MENDEZ HERNANDEZ	**JULIO CESAR TRIANA QUINTERO**
Representante a la Cámara Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	Representante a la Cámara de Huila

LEONARDO RAMÓN RAMÍREZ	**NATALY VÉLEZ LOPERA**
Representante a la Cámara de Caquetá	Representante a la Cámara de Antioquia

SAMIR EDUARDO RADI CHEMAS	**WELFRAN MENDOZA TORRES**
Representante a la Cámara de Atlántico	Representante a la Cámara de Atlántico

CARLOS MARIO FARELO DAZA	**DIDIER LOBO CHINCHILLA**
Senador de la República	Senador de la República

EDGARDO MIGUEL ESPITIA CABRALES	**GONZALO DIMAS BAUTE GONZÁLEZ**
Senador de la República	Senador de la República

PROYECTO DE LEY NÚMERO 300 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se adoptan medidas para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana, la lucha contra la reincidencia delictiva, la atención prioritaria de las capturas en flagrancia, se modifican la Ley 599 de 2000 y la Ley 906 de 2004 y se dictan otras disposiciones.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Objeto

La presente iniciativa busca fortalecer la capacidad de respuesta del sistema penal colombiano frente a dos fenómenos estrechamente vinculados: la reincidencia delictiva y la captura en flagrancia. Ambos inciden decisivamente en la seguridad ciudadana y en la confianza de la población en la justicia. Sin desconocer la protección de derechos fundamentales, el proyecto promueve instrumentos legales y organizativos que permitan identificar objetivamente la reincidencia material, priorizar casos de flagrancia y coordinar eficazmente entre las entidades del sistema penal. El resultado será una respuesta más ágil, proporcionada y basada en evidencia al comportamiento delictivo reiterado, sin recurrir a figuras automáticas de agravación que la jurisprudencia ha considerado incompatibles con la Constitución.

II. Marco Normativo y Jurisprudencial Colombiano

La Constitución Política enmarca la legitimidad de esta iniciativa, especialmente en su artículo 2 el cual dispone que el Estado debe servir a la comunidad y proteger sus derechos; igualmente, el artículo 32 reconoce explícitamente la flagrancia:

"El delincuente sorprendido en flagrancia podrá ser aprehendido y llevado ante el juez por cualquier persona…".

Este mandato constitucional obliga a las autoridades a actuar con diligencia frente al delincuente capturado in fraganti. Además, la Constitución consagra derechos y garantías que delimitarán cualquier reforma penal: legalidad, debido proceso, dignidad humana y presunción de inocencia. En este marco, la Corte Constitucional ha reiterado que la seguridad ciudadana es un fin legítimo del Estado, pero sus instrumentos deben respetar los principios constitucionales.

Por su parte, la Ley 906 de 2005 - Código Penal, precisa que la captura en flagrancia constituye uno de los instrumentos más importantes con los que cuenta el Estado para la persecución inmediata del delito y la protección de la comunidad. En su artículo 301 regula que que existe flagrancia cuando es:

1. Capturada inmediatamente después de su ejecución

2. Mediante persecución, señalamiento de terceros o identificación por medios tecnológicos,

3. Es sorprendida o individualizada en la comisión de un delito en un sitio abierto al público a través de la grabación de un dispositivo de video

4. Cuando es hallada con elementos que permitan inferir fundadamente su participación en el delito o

5. Cuando es encontrada en medios utilizados para huir del lugar de los hechos.

A su vez, el artículo 302 del mismo estatuto dispone un procedimiento expedito para estos eventos, facultando incluso a cualquier ciudadano para realizar la captura, imponiendo a las autoridades la obligación de poner al aprehendido a disposición de la Fiscalía General de la Nación de manera inmediata y garantizando que la legalidad de la captura sea examinada por un juez de control de garantías dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes.

Estas disposiciones evidencian que el legislador ha reconocido históricamente la especial relevancia constitucional y procesal de la flagrancia como mecanismo de reacción inmediata frente al delito, permitiendo una respuesta más rápida y eficaz de las autoridades judiciales. Sin embargo, pese a la existencia de este procedimiento preferente, las estadísticas oficiales muestran que miles de personas capturadas en flagrancia continúan vinculándose posteriormente a nuevas conductas punibles, lo que demuestra la necesidad de fortalecer los mecanismos institucionales orientados a garantizar una respuesta judicial oportuna, una adecuada valoración de la reiteración delictiva y una mayor protección de la comunidad y de las víctimas frente a fenómenos persistentes de criminalidad.

Por otra parte, la figura de la reincidencia ha tenido una presencia constante en el ordenamiento jurídico colombiano y constituye una manifestación de la potestad sancionadora del Estado, es así que en el artículo 319 de la Ley 599 de 2000 - Código Penal, se contempla de manera expresa una forma de reincidencia en el delito de contrabando, esto a pesar de su modificación introducida por la Ley 1762 de 2015, en donde se establece como causal de mayor punibilidad que el sujeto activo reincida en la conducta. La norma señala expresamente que *"será causal de mayor punibilidad la reincidencia del sujeto activo de la conducta"*.

La presencia de la reincidencia dentro del ordenamiento colombiano no se limita al derecho penal. Diversos estatutos que contemplan acciones y actividades sancionatorias, han acudido a esta figura como criterio de agravación o como elemento relevante para restringir beneficios y prerrogativas. Así ocurre en el Código Penitenciario y Carcelario, en la legislación sobre transporte terrestre, en el régimen policivo y en el régimen disciplinario aplicable a los servidores públicos.

La amplitud de estos ejemplos demuestra que la reincidencia ha sido concebida por el legislador como un instrumento legítimo para reforzar la eficacia preventiva de las sanciones y para diferenciar la

respuesta estatal frente a quien incurre por primera vez en una infracción de aquel que insiste en la realización de conductas contrarias al ordenamiento jurídico.

Ahora bien, desde una perspectiva dogmática, la reincidencia no constituye un elemento estructural de la responsabilidad penal ni forma parte de la culpabilidad del autor. Su ubicación se encuentra en el ámbito de la punibilidad y específicamente en la fase de individualización o dosificación de la pena. Esto significa que la existencia de una condena previa no convierte automáticamente en culpable a una persona ni modifica los elementos que deben acreditarse para demostrar la comisión de un delito. La culpabilidad continúa dependiendo exclusivamente de la demostración de un comportamiento típico, antijurídico y culpable respecto del nuevo hecho investigado; por lo que la reincidencia únicamente adquiere relevancia una vez sea establecida la responsabilidad por el nuevo delito y no antes, momento en el cual puede ser valorada para incrementar la sanción correspondiente (punibilidad).

Esta precisión resulta particularmente importante porque permite diferenciar la reincidencia de los modelos de derecho penal de autor. En algunos sistemas, la sanción puede fundamentarse en características personales del individuo, en su peligrosidad o incluso en juicios morales sobre su forma de vida. Por el contrario, cuando se estructura sobre un derecho penal de acto, las personas son juzgadas por hechos concretos y no por lo que son. Bajo esta lógica, la reincidencia sólo resulta admisible cuando se fundamenta en un criterio objetivo y verificable, como la existencia de una condena anterior, y no cuando pretende convertirse en un mecanismo para castigar rasgos de personalidad o presuntas tendencias criminales.

Precisamente por esta razón, la valoración de antecedentes penales durante la dosificación de la pena ha sido entendida como una consecuencia compatible con el modelo constitucional colombiano. Los antecedentes no se utilizan para sancionar nuevamente conductas ya juzgadas ni para reprochar una determinada personalidad, sino como un elemento objetivo que permite valorar la respuesta punitiva frente a una nueva infracción. En otras palabras, la existencia de condenas previas no sustituye el análisis del nuevo comportamiento delictivo, pero sí puede influir legítimamente en la intensidad de la pena una vez acreditada la responsabilidad por el hecho actual.

Por otra parte, la posibilidad de establecer figuras de reincidencia encuentra sustento en la libertad de configuración normativa que la Constitución reconoce al legislador en materia penal. Corresponde al Congreso definir cuáles conductas deben ser criminalizadas, cuáles merecen una respuesta más severa, cuáles circunstancias justifican la agravación o atenuación de la pena y cuáles mecanismos son necesarios para alcanzar los fines de la política criminal. Esta facultad incluye la posibilidad de valorar la existencia de condenas anteriores y atribuirles consecuencias jurídicas dentro de la estructura de las sanciones. En tal sentido, la reincidencia constituye una expresión de las decisiones de política criminal adoptadas por el legislador en ejercicio de sus competencias constitucionales.

Sin embargo, la amplitud de esta potestad legislativa no implica que pueda ejercerse de manera arbitraria. La regulación de la reincidencia debe respetar los límites derivados de la Constitución y de los tratados internacionales sobre derechos humanos. Entre ellos ocupa un lugar central el principio de mínima intervención penal, según el cual el derecho penal debe constituir el último recurso del Estado para proteger los bienes jurídicos más importantes. De igual manera, la creación de agravantes debe responder a la protección efectiva de bienes jurídicos relevantes y no a simples consideraciones simbólicas o coyunturales. La intervención penal sólo se justifica cuando existe una afectación significativa de intereses esenciales para la convivencia social y cuando las demás herramientas jurídicas resultan insuficientes para garantizar dicha protección.

Otro límite fundamental está representado por los principios de razonabilidad y proporcionalidad. La agravación derivada de la reincidencia debe guardar una relación adecuada con la gravedad de la conducta y con los fines perseguidos por la sanción. El incremento punitivo no puede ser excesivo ni desproporcionado, pues ello supondría una restricción injustificada de derechos fundamentales como la libertad personal y el debido proceso. Por esta razón, la regulación de la reincidencia exige que exista una justificación objetiva que explique por qué la reiteración delictiva merece una respuesta más intensa que la prevista para quien delinque por primera vez.

Dentro del análisis constitucional de la reincidencia adquiere especial relevancia el principio del *non bis in idem*. Este principio, reconocido por el artículo 29 de la Constitución, por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, prohíbe que una persona sea investigada, juzgada o sancionada más de una vez por los mismos hechos. Su finalidad consiste en proteger la seguridad jurídica, preservar la estabilidad de las decisiones judiciales y evitar que los individuos permanezcan sometidos indefinidamente a la amenaza de nuevas persecuciones estatales por conductas que ya fueron objeto de una decisión definitiva.

La doctrina constitucional ha identificado diversas manifestaciones de esta garantía. Por una parte, prohíbe que una persona sea sometida a múltiples investigaciones o procesos por los mismos hechos. Por otra, impide que una misma circunstancia sea utilizada reiteradamente para producir varias consecuencias desfavorables. También protege la fuerza de la cosa juzgada, evitando que decisiones judiciales ejecutoriadas sean desconocidas mediante

nuevos procesos sobre idénticos hechos. Finalmente, prohíbe la imposición de múltiples sanciones respecto de una misma conducta. Para determinar la existencia de una vulneración al *non bis in idem* resulta necesario verificar la concurrencia de identidad de sujeto, identidad de objeto e identidad de causa.

Sentencia C-060 de 1994

Analizó la reincidencia en materia disciplinaria, específicamente respecto del Decreto número 196 de 1971. Allí se sostuvo que la Constitución no contiene prohibición alguna sobre la reincidencia y que corresponde al legislador decidir si la incorpora o no dentro de los distintos regímenes sancionatorios. La Corte afirmó que esta figura puede ser utilizada como un mecanismo para desestimular conductas socialmente reprochables.

Sentencia C-062 de 2005

Examinó la constitucionalidad del artículo 63 del Decreto número 522 de 1971, relativo al aumento de sanciones por reincidencia en materia contravencional. Se concluyó que la reincidencia no implica sancionar la personalidad del infractor ni configura un doble juzgamiento, pues la agravación recae sobre una nueva conducta cometida por quien ya había sido sancionado anteriormente.

Sentencia C-370 de 2006

Estudió una disposición de la Ley 975 de 2005 (Justicia y Paz) que imponía al beneficiario de la pena alternativa el compromiso de "no reincidir en los delitos por los cuales fue condenado". La Corte consideró que dicha regulación resultaba incompatible con los derechos de las víctimas y con las garantías de no repetición.

Sentencia C-425 de 2008

Analizó los efectos de la reincidencia respecto de beneficios y subrogados penales. La Corte concluyó que esta figura no vulnera el principio *non bis in idem* porque no supone un nuevo juzgamiento por los mismos hechos, sino la valoración de una nueva conducta dentro del margen de configuración legislativa.

Sentencia C-365 de 2012

Sistematizó los límites constitucionales de la libertad de configuración legislativa en materia penal. Allí se desarrollaron los principios que restringen la facultad del legislador para crear delitos, establecer penas y regular agravantes, entre ellos los principios de necesidad, legalidad, culpabilidad, proporcionalidad y protección de bienes jurídicos.

Sentencia T-537 de 2002

Desarrolló el fundamento constitucional del principio *non bis in idem*, indicando que encuentra sustento en la seguridad jurídica y en la justicia material, al impedir que los mismos hechos sean objeto de debates judiciales sucesivos una vez exista una decisión definitiva.

Sentencia C-464 de 2014

Profundizó en la dimensión material del principio *non bis in idem*. Señaló que esta garantía no solo opera frente a decisiones judiciales concretas, sino también como parámetro para controlar normas legales que puedan permitir futuras violaciones constitucionales derivadas de errores de técnica legislativa.

Sentencia C-244 de 1996

Precisó los elementos necesarios para que se configure una vulneración al *non bis in idem*: identidad de sujeto, identidad de objeto e identidad de causa. La Corte explicó que sólo cuando concurren estas tres identidades puede afirmarse que existe un doble juzgamiento o una doble sanción por los mismos hechos.

Sentencia de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, 26 de marzo de 2007, Rad. 25629. Aunque no corresponde a una sentencia de la Corte Constitucional, el alcance del principio *non bis in idem*. Allí se identificaron cinco manifestaciones de la garantía: prohibición de doble investigación, prohibición de doble valoración, protección de la cosa juzgada, prohibición de doble sanción y prohibición de persecución múltiple por un mismo hecho.

Sentencia C-181 de 2016

En esta providencia se estudió la constitucionalidad de una expresión contenida en el artículo 46 de la Ley 1453 de 2011, que modificó el artículo 39 del Código Penal. La disposición demandada establecía que la unidad de multa se duplicaría cuando la persona hubiera sido condenada por un delito doloso o preterintencional dentro de los diez años anteriores a la comisión del nuevo delito. El demandante sostenía que esta regla desconocía los principios de igualdad, culpabilidad y, especialmente, el principio *non bis in idem*, al castigar nuevamente una circunstancia ya valorada por el Estado.

Para resolver el problema jurídico, la Corte realizó un amplio estudio sobre la figura de la reincidencia desde la dogmática penal, el derecho comparado y la jurisprudencia constitucional colombiana. En primer lugar, precisó que la reincidencia hace parte de la fase de punibilidad y no de la culpabilidad, razón por la cual no constituye un elemento para determinar si una persona es responsable penalmente, sino un criterio que puede ser tenido en cuenta para graduar la sanción una vez establecida la responsabilidad por el nuevo delito.

La Corte destacó que el ordenamiento jurídico colombiano ya reconoce diversas formas de reincidencia tanto en materia penal como en otros ámbitos sancionatorios, y recordó que la jurisprudencia constitucional ha admitido históricamente su existencia. A partir de precedentes jurisprudenciales, reiteró que la Constitución no prohíbe la reincidencia y que corresponde al legislador, en ejercicio de su libertad de configuración normativa, determinar cuándo la reiteración de conductas ilícitas puede generar consecuencias punitivas más severas.

Uno de los aspectos centrales de la providencia consistió en determinar si la reincidencia vulneraba

el principio del *non bis in idem*. Sobre este punto, la Corte concluyó que no existe doble juzgamiento ni doble sanción, porque la agravación no recae sobre el delito anterior sino sobre el nuevo comportamiento delictivo. La condena previa no es objeto de un nuevo reproche ni de una nueva pena, sino que constituye un elemento objetivo que el legislador puede valorar para establecer la intensidad de la respuesta penal frente a una conducta distinta y posterior. En consecuencia, la reincidencia no implica volver a juzgar hechos ya decididos judicialmente, sino tomar en consideración la existencia de una condena anterior para efectos de la dosificación de la pena correspondiente al nuevo delito.

La sentencia también enfatizó que la reincidencia no transforma el modelo colombiano de derecho penal de acto en un derecho penal de autor. Según la Corte, la agravación punitiva derivada de la reincidencia no se fundamenta en la personalidad, peligrosidad o forma de ser del individuo, sino en un dato objetivo y verificable: la existencia de una condena penal anterior. Por ello, no se está sancionando a una persona por quien es, sino por la comisión de un nuevo delito respecto del cual existe una circunstancia legalmente relevante para la graduación de la sanción.

Adicionalmente, la Corte recordó que el legislador goza de un amplio margen de configuración para establecer agravantes y atenuantes punitivos, siempre que respete los principios de necesidad, legalidad, culpabilidad, razonabilidad y proporcionalidad. Bajo ese entendimiento, consideró que la duplicación de la multa para quienes reinciden en delitos dolosos o preterintencionales dentro de los diez años siguientes a una condena previa constituye una medida razonable y proporcionada, orientada a reforzar las finalidades preventivas de la pena y a desestimular la reiteración delictiva.

Como resultado de este análisis, la Corte declaró exequible la disposición demandada y consolidó una tesis que posteriormente se convertiría en el principal precedente constitucional sobre la materia: la reincidencia es compatible con la Constitución colombiana porque constituye una circunstancia de agravación de la punibilidad, no de la culpabilidad; no implica un nuevo juzgamiento por hechos ya sancionados; no desconoce el principio *non bis in idem*; y se encuentra amparada por la libertad de configuración normativa del legislador en materia penal.

Bajo esta perspectiva, la compatibilidad entre reincidencia y *non bis in idem* se explica porque la agravación derivada de la reincidencia no implica reabrir el debate sobre la conducta previamente sancionada. El delito anterior permanece definitivamente juzgado y la condena respectiva conserva plena eficacia jurídica.

Lo que se analiza en el nuevo proceso es una conducta distinta y autónoma, respecto de la cual la condena previa opera únicamente como un elemento objetivo para determinar la intensidad de la respuesta penal. En consecuencia, no existe una segunda sanción por el primer delito ni un nuevo juicio sobre hechos ya decididos, sino la valoración de un antecedente relevante dentro del proceso de individualización de la pena correspondiente al nuevo comportamiento delictivo.

En síntesis, la reincidencia se configura en el ordenamiento colombiano como una institución orientada a fortalecer los fines preventivos y retributivos de la pena, basada en la constatación objetiva de una condena anterior y en la comisión de una nueva conducta ilícita. Su legitimidad constitucional descansa en que no supone un juicio sobre la personalidad del individuo, no transforma el modelo colombiano de derecho penal de acto, no implica una nueva sanción por hechos previamente juzgados y se encuentra sometida a los principios de legalidad, culpabilidad, proporcionalidad, razonabilidad y *non bis in idem* que limitan el ejercicio del poder punitivo del Estado.

Es pertinente citar la Ley 2197 de 2022 - Seguridad Ciudadana, la cual constituyó un punto relevante de esa discusión. Durante su trámite, el Congreso de la República consideró necesario fortalecer las herramientas de seguridad ciudadana y adoptar mecanismos orientados a enfrentar fenómenos de criminalidad reiterada que venían siendo objeto de preocupación social y de necesidad de atención institucional.

No obstante, en Sentencia C-504/25 (Sala Plena, 10 dic. 2025), la Corte Constitucional declaró inexequible la causal de mayor punibilidad automática de la reincidencia, incorporada mediante la precitada Ley, la cual modificaba el artículo 58 de la Ley 599 de 2000 - Código Penal, pues a juicio de la Corte este vulneraba principios como la prohibición de la doble incriminación y estableció que *"una conducta previamente juzgada no puede generar consecuencias punitivas adicionales posteriormente",* y que *"poseer antecedentes penales no es factor constitutivo de circunstancia de mayor punibilidad"*.

Dicha posición contrapone de manera formal pronunciamientos previos, de la misma Corte Constitucional, como por ejemplo la Sentencia C-181 de 2016, que como se precisó, la reincidencia constituye una institución legítima de política criminal y que su utilización como circunstancia de agravación punitiva no es contraria a la Constitución Política, siempre que se aplique respecto de un hecho nuevo y distinto de aquellos que ya fueron objeto de juzgamiento y sanción.

III. Derecho Comparado

Ahora, al examinar las experiencias internacionales y el tratamiento de la reincidencia desde la perspectiva del derecho comparado, se evidencia que esta figura ha sido abordada por diversos ordenamientos jurídicos como una respuesta necesaria frente a la reiteración de conductas delictivas, atendiendo a necesidades de protección

social, prevención del delito y fortalecimiento de la seguridad ciudadana:

1. España

El numeral 8 del artículo 22 de la Parte General de la Ley Orgánica 10 de 1995 - Código Penal Español, modificada por la Ley Orgánica 1 de 2015, consagra expresamente la reincidencia como circunstancia agravante cuando una persona, después de haber sido condenada por un delito de la misma naturaleza, vuelve a cometer otro delito semejante. Incluso se reconoce eficacia a determinadas condenas impuestas por tribunales de otros Estados de la Unión Europea.

"Son circunstancias agravantes:

(...)

8.ª Ser reincidente.

Hay reincidencia cuando, al delinquir, el culpable haya sido condenado ejecutoriamente por un delito comprendido en el mismo título de este Código, siempre que sea de la misma naturaleza.

A los efectos de este número no se computarán los antecedentes penales cancelados o que debieran serlo, ni los que correspondan a delitos leves.

Las condenas firmes de jueces o tribunales impuestas en otros Estados de la Unión Europea producirán los efectos de reincidencia salvo que el antecedente penal haya sido cancelado o pudiera serlo con arreglo al Derecho español". (Negrilla y subraya fuera de texto)

A su vez, el Tribunal Supremo español ha sostenido reiteradamente que la reincidencia no viola el principio de culpabilidad ni el principio de proporcionalidad. Según dicha jurisprudencia, el incremento de la pena no obedece a una nueva sanción por hechos ya juzgados, sino a la valoración de una circunstancia actual y objetiva del autor: haber demostrado, mediante una nueva conducta delictiva, una persistencia en el incumplimiento de la norma penal.

Igualmente, este Tribunal Constitucional ha señalado que no existe vulneración del principio *non bis in idem* porque el antecedente penal no es objeto de un nuevo castigo. La condena anterior simplemente constituye un presupuesto objetivo que el legislador puede tener en cuenta al momento de fijar la pena correspondiente al nuevo delito.

La experiencia española resulta especialmente relevante porque demuestra que la reincidencia puede coexistir con un sistema penal fundado en los principios de legalidad, culpabilidad, proporcionalidad y dignidad humana.

2. Alemania

En este caso la reincidencia no opera necesariamente como una agravante automático, pero sí constituye un elemento relevante dentro del proceso de individualización de la pena.

En el modelo alemán, los antecedentes penales permiten valorar aspectos relacionados con la necesidad de prevención especial, la peligrosidad criminal y la capacidad de resocialización del condenado. Por ello, el juez puede considerar las condenas previas al determinar la intensidad de la respuesta penal.

La importancia del sistema alemán radica en que demuestra que incluso los ordenamientos más garantistas aceptan que la repetición delictiva constituye un dato jurídicamente relevante para graduar la sanción.

Es así que el Tribunal Constitucional Alemán, en sentencia del 16 de enero de 1979, consideró la adecuación a la Carta de la norma en mención, siempre y cuando su aplicación no implica una presunción de mayor culpabilidad del reo, y que se deben verificar caso por caso si se le puede reprochar al reincidente que no haya considerado como advertencias las anteriores condenas.

3. Italia

El Código Penal italiano regula la denominada recidiva, figura que contempla distintas modalidades dependiendo de la gravedad y frecuencia de los delitos cometidos. Así, el artículo 99 de su norma penal establece:

"La reincidencia

Quien, después de haber sido condenado por un delito intencional, comete otro, que puede ser sometido a un aumento de un tercio de la pena a ser impuesta por el nuevo delito cometido intencionalmente.

La pena podrá ser aumentada hasta la mitad:

1) si el nuevo delito intencional es de la misma naturaleza;

2) si el nuevo delito doloso se ha cometido en los cinco años siguientes a una condena anterior;

3) si el nuevo delito doloso se haya cometido durante o después de la ejecución de la sentencia, o durante el tiempo en que el convicto se rehúsa a la ejecución voluntaria de la sentencia. (...)".

Por lo expuesto, se concluye que la legislación italiana permite incrementar la pena cuando el condenado vuelve a delinquir después de una condena anterior, y prevé aumentos mayores cuando la reiteración es múltiple o cuando existe una especial cercanía temporal entre los hechos.

La experiencia italiana evidencia que la reincidencia no se concibe únicamente como un antecedente histórico, sino como un indicador de persistencia criminal que puede justificar una respuesta estatal más intensa.

4. Argentina

En el artículo 50 del Código Penal argentino, se establece que existe reincidencia cuando quien ha cumplido total o parcialmente una pena privativa de la libertad comete posteriormente un nuevo delito sancionado con la misma clase de pena.

El modelo argentino incorpora varias particularidades:

a) Exige la existencia de una condena previa efectiva.

b) Reconoce ciertos efectos a condenas proferidas en el extranjero.

c) Excluye determinados delitos, como los políticos y los de justicia militar.

d) Limita temporalmente la valoración de antecedentes antiguos.

Este sistema demuestra que la reincidencia puede ser regulada mediante criterios objetivos y verificables, evitando apreciaciones subjetivas sobre la personalidad del autor.

5. Chile

El caso de Chile resulta especialmente relevante dentro del derecho comparado, pues mantiene una regulación histórica y continua de la reincidencia dentro de su legislación penal. El país conserva vigente su Código Penal promulgado el 12 de noviembre de 1874, una de las codificaciones penales más antiguas de América Latina aún en vigor, aunque objeto de múltiples reformas posteriores.

La regulación chilena aborda la reincidencia como una circunstancia agravante de la responsabilidad criminal, incorporándola expresamente dentro del catálogo general de agravantes previstas en el artículo 12 del Código Penal. En este caso, el legislador chileno distingue dos modalidades de reincidencia:

a) Reiteración general de conductas delictivas - Reiteración Genérica

b) Persistencia en una misma clase de criminalidad - - Reiteración Específica En el primer caso, el numeral 15 del artículo 12 establece como agravante:

"Haber sido condenado el culpable anteriormente por delitos a que la ley señale igual o mayor pena".

Esta disposición permite agravar la responsabilidad cuando el autor registra condenas anteriores por delitos sancionados con penas equivalentes o superiores, sin exigir identidad entre los delitos cometidos. Lo que se valora es la existencia de antecedentes penales relevantes que evidencien una persistencia en la infracción del ordenamiento jurídico.

En el caso de Reincidencia específica, el numeral 16 del citado artículo dispone:

"Haber sido condenado el culpable anteriormente por delito de la misma especie".

En este supuesto, la agravación se fundamenta en la reiteración de comportamientos pertenecientes a una misma categoría criminal. El legislador considera que quien vuelve a cometer delitos de similar naturaleza demuestra una especial inclinación hacia determinada conducta ilícita y, por tanto, merece una respuesta penal más severa.

6. Perú

El caso peruano resulta particularmente relevante para el análisis comparado, pues evidencia la evolución de la política criminal frente a la reincidencia. A diferencia de otros ordenamientos latinoamericanos que han mantenido históricamente esta figura, el Código Penal peruano, expedido mediante el Decreto Legislativo número 635 de 1991, inicialmente eliminó la reincidencia y la habitualidad de su sistema penal, considerando que tales instituciones eran incompatibles con principios fundamentales del derecho penal moderno.

La posición adoptada por la Comisión Revisora fue particularmente contundente. En la propia Exposición de Motivos del Código Penal se dedicó un apartado específico denominado *"Reincidencia y Habitualidad"*, en el que se justificó la exclusión de ambas figuras del nuevo ordenamiento penal peruano.

La Comisión sostuvo que la reincidencia constituía una manifestación del denominado *"derecho penal de autor"*, por cuanto la severidad de la sanción terminaba sustentándose en la trayectoria personal del individuo y no exclusivamente en el hecho punible objeto de juzgamiento. En tal sentido, afirmó:

"carece de lógica, humanidad y sentido jurídico, el incremento sustantivo de la pena correspondiente a un nuevo delito (...) sin otro fundamento que la existencia de una o varias condenas precedentes".

Asimismo, la Comisión consideró que agravar la pena con fundamento en condenas anteriores ya cumplidas implicaba una vulneración del principio *non bis in idem*, al castigar nuevamente hechos respecto de los cuales el condenado ya había satisfecho las consecuencias penales correspondientes.

Bajo esa lógica, el Código Penal de 1991 se apartó deliberadamente de las corrientes positivistas que vinculan la reincidencia con la peligrosidad del delincuente y rechazó expresamente las concepciones orientadas a la segregación social del infractor.

No obstante el comportamiento del actuar criminal en la sociedad, hizo que se cambiara esta teoría; es decir la propia experiencia práctica, que conllevó al legislador peruano a replantear esta postura.

Es así que mediante la Ley 28726 de 2006 y reformas posteriores, el ordenamiento peruano reincorporó la reincidencia y la habitualidad como circunstancias con efectos en la determinación de la pena. La relevancia de esta decisión quedó reflejada incluso en la modificación del artículo VIII del Título Preliminar del Código Penal, relativo al principio de proporcionalidad. Actualmente, dicha disposición establece:

"La pena no puede sobrepasar la responsabilidad por el hecho. Esta norma no rige en caso de reincidencia ni de habitualidad del agente al delito".

Esta reforma resulta especialmente significativa porque evidencia que el propio legislador peruano consideró necesario flexibilizar la estricta aplicación

del principio de proporcionalidad frente a quienes reinciden en la comisión de delitos.

7. México

El caso mexicano presenta una particularidad institucional, pues en México no existe un único código penal aplicable a todos los delitos. Por el contrario, el sistema penal se estructura bajo un modelo federal en el que el Código Penal Federal regula los delitos de competencia federal, mientras que cada una de las 32 entidades federativas cuenta con su propio código penal para los delitos del fuero común. Por ello, el tratamiento de la reincidencia puede presentar variaciones entre los distintos estados, aunque existe una línea común de reconocimiento de esta figura dentro del sistema penal mexicano.

A nivel federal, la reincidencia se encuentra expresamente regulada en el Capítulo VI del Libro Primero del Código Penal Federal, el cual establece:

"Hay reincidencia: siempre que el condenado por sentencia ejecutoria dictada por cualquier tribunal de la República o del extranjero, cometa un nuevo delito, si no ha transcurrido, desde el cumplimiento de la condena o desde el indulto de la misma, un término igual al de la prescripción de la pena".

La disposición resulta especialmente amplia, pues reconoce efectos jurídicos no sólo a las condenas proferidas por tribunales mexicanos, sino también a aquellas dictadas en el extranjero cuando correspondan a conductas igualmente consideradas delictivas por la legislación mexicana.

De esta manera, la reincidencia se configura a partir de tres elementos fundamentales:

a) La existencia de una sentencia condenatoria ejecutoriada previa.

b) La comisión de un nuevo delito posterior.

c) Que no haya transcurrido el término de prescripción de la pena desde el cumplimiento de la condena anterior o desde el indulto.

La legislación mexicana también limita el acceso a beneficios penitenciarios para quienes reinciden, en el artículo 85 del Código Penal Federal excluye de la libertad preparatoria a quienes incurran en segunda reincidencia por delito doloso o sean considerados delincuentes habituales.

De igual manera, la condena condicional exige expresamente que el sentenciado no sea reincidente por delito doloso, lo que demuestra que la reincidencia es considerada un indicador relevante para evaluar el riesgo de reiteración criminal y la conveniencia de otorgar mecanismos sustitutivos de la prisión.

8. El Salvador

La regulación salvadoreña constituye uno de los ejemplos más claros en América Latina de reconocimiento expreso de la reincidencia como circunstancia agravante de la responsabilidad penal. El Código Penal de El Salvador no solo define la reincidencia, sino también aborda el término de la habitualidad, que atribuye consecuencias concretas en la individualización de la pena y en el acceso a beneficios penitenciarios.

El artículo 30 del Código Penal salvadoreño incluye expresamente la reincidencia o habitualidad dentro del catálogo de circunstancias agravantes de la responsabilidad penal.

La norma establece que existe reincidencia cuando una persona comete un nuevo delito dentro de los cinco (5) años siguientes a la fecha en que fue sancionada por un delito doloso que afecte el mismo bien jurídico o sea de naturaleza similar. Asimismo, configura habitualidad cuando el sujeto ha sido condenado en dos o más ocasiones anteriores y vuelve a delinquir en las mismas condiciones.

La legislación precisa además que estas figuras únicamente son aplicables respecto de delitos dolosos, excluyendo los delitos culposos de su ámbito de aplicación.

De acuerdo con la legislación salvadoreña, la reincidencia exige:

a) La existencia de una condena previa por delito doloso.

b) La comisión de un nuevo delito dentro de los cinco años siguientes a dicha condena.

c) Que el nuevo delito atente contra el mismo bien jurídico protegido o sea de igual naturaleza.

Igualmente, la ley aclara que no existe reincidencia cuando se trata de varios hechos cometidos en un mismo contexto temporal sin solución de continuidad o cuando los delitos concurrentes son objeto de procesos separados por razones procesales.

Ahora, en su artículo 63 dispone que, al determinar la pena, el juez debe considerar las circunstancias agravantes y atenuantes concurrentes en el caso concreto, mientras que el artículo 64 establece que dichas circunstancias serán apreciadas según su número, intensidad e importancia.

En consecuencia, la reincidencia constituye un elemento que permite justificar una respuesta punitiva más severa frente a quien, pese a haber sido previamente condenado, persiste en la actividad delictiva.

Igualmente, la legislación salvadoreña limita expresamente el acceso a beneficios penitenciarios para reincidentes y habituales, en el artículo 92-A excluye de determinados mecanismos de libertad anticipada a los sujetos reincidentes o habituales, especialmente cuando se trate de delitos que afecten bienes jurídicos fundamentales como la vida, la integridad personal, la libertad ambulatoria, la libertad sexual o el patrimonio.

Esta restricción evidencia que el legislador considera la reincidencia como un factor relevante para valorar el riesgo de reiteración delictiva y la conveniencia de conceder mecanismos de flexibilización de la ejecución de la pena.

IV. Fundamentos Fácticos

1. Comportamiento de las Capturas

De acuerdo a la información pública consolidada a través de la plataforma de Datos Abiertos del Gobierno nacional durante las vigencias 2022, 2023, 2024, 2025 y 2026, se registraron un total 832.291 capturas entre el 1° de enero de 2022 y el 31 de marzo de 2026.

Las información muestra un incremento de 187.111 capturas en 2022 a 197.236 en 2025, equivalente a un aumento acumulado de 5,4%.

Ahora para la vigencia 2026, al compararlo con periodos homogéneos de enero a marzo, 2026 registra 57.265 capturas, frente a 59.672 en el mismo periodo de 2025, lo que representa una disminución de -4,0%. Sin embargo, la magnitud sigue siendo alta, ya que durante el primer trimestre de 2026 se registraron en promedio 636 capturas diarias.



- **Vigencia 2022**

En 2022 se registraron 187.111 capturas, de las cuales los registros permiten establecer que estas se concentran en:

Bogotá (29.175), Antioquia (28.934), Santander (14.536), Valle (14.434), Cundinamarca (9.004).

Al verificar las conductas más recurrentes, corresponden a:

a) Artículo 376. tráfico, fabricación o porte de estupefacientes (48.343)

b) Artículo 239. hurto personas (22.058)

c) Artículo 365. fabricación, tráfico, porte o tenencia de armas de fuego, accesorios, partes o municiones (15.009)

d) Artículo 111. Lesiones personales (13.583)

E) Artículo 229. Violencia intrafamiliar (10.771)

Departamento	Capturas	Participación
Bogotá	29.175	15,6%
Antioquia	28.934	15,5%
Santander	14.536	7,8%
Valle	14.434	7,7%
Cundinamarca	9.004	4,8%

- **Vigencia 2023**

En 2023 se registraron 193.283 capturas, presentando una variación del 3,3% frente a 2022.

Los mayores registros se concentran en:

Bogotá (32.229), Antioquia (29.459), Santander (15.947), Valle (13.129), Atlántico (9.746).

Por conducta, los principales registros corresponden a:

a) Artículo 376. Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes (48.426)

b) Artículo 239. Hurto personas (22.119)

c) Artículo 365. Fabricación, tráfico, porte o tenencia de armas de fuego, accesorios, partes o municiones (16.302)

d) Artículo 111. Lesiones personales (14.322)

e) Artículo 229. Violencia intrafamiliar (12.263)

Departamento	Capturas	Participación
Bogotá	32.229	16,7%
Antioquia	29.459	15,2%
Santander	15.947	8,3%
Valle	13.129	6,8%
Atlántico	9.746	5,0%

- **Vigencia 2024**

En 2024 se registraron 197.396 capturas, presentando una variación de 2,1% frente a 2023. y del 9,3% frente a 2022.

Los mayores registros se concentran en Bogotá (32.144), Antioquia (29.911), Santander (16.666), Valle (14.203), Cundinamarca (10.030).

Por conducta, los principales registros corresponden a:

a) Artículo 376. Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes (52.304),

b) Artículo 239. Hurto personas (20.353)

c) Artículo 365. Fabricación, tráfico, porte o tenencia de armas de fuego, accesorios, partes o municiones (15.452)

d) Artículo 111. Lesiones personales (15.094)

e) Artículo 229. Violencia intrafamiliar (13.793)

Departamento	Capturas	Participación
Bogotá	32.144	16,3%
Antioquia	29.911	15,2%
Santander	16.666	8,4%
Valle	14.203	7,2%
Cundinamarca	10.030	5,1%

- **Vigencia 2025**

En 2025 se registraron 197.236 capturas, la cual presenta una variación de -0,1% frente a 2024, pero del 9,4% frente a 2022.

Los mayores registros se concentran en Bogotá (34.285), Antioquia (25.431), Valle (15.010), Santander (14.314), Cundinamarca (10.465).

Por conducta, los principales registros corresponden a:

a) Artículo 376. Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes (51.264),

b) Artículo 239. Hurto personas (19.158)

c) Artículo 111. Lesiones personales (16.458)

d) Artículo 365. Fabricación, tráfico, porte o tenencia de armas de fuego, accesorios, partes o municiones (15.675)

e) Artículo 229. Violencia intrafamiliar (14.304)

Departamento	Capturas	Participación
Bogotá	34.285	17,4%
Antioquia	25.431	12,9%
Valle	15.010	7,6%
Santander	14.314	7,3%
Cundinamarca	10.465	5,3%

- **Vigencia 2026**

La vigencia 2026 registra 57.265 capturas entre el 1° de enero y el 31 de marzo. Al tratarse de una base parcial, su lectura debe centrarse en la intensidad del primer trimestre y no en el total anual. El volumen equivale a 636 capturas diarias en promedio, lo que confirma que la presión operativa y el fenómeno criminal asociado a capturas siguen siendo elevados desde el inicio del año.

Los mayores registros se concentran en Bogotá (9.356), Antioquia (7.899), Valle (3.956), Santander (3.374), Cundinamarca (3.319).

Por conducta, los principales delitos corresponden a:

a) Artículo 376. ráfico, fabricación o porte de estupefacientes (16.539),

b) Artículo 239. hurto personas (4.945)

c) Artículo 111. lesiones personales (4.772), artículo 229.

violencia intrafamiliar (4.225)

d) Artículo 365. fabricación, tráfico, porte o tenencia de armas de fuego, accesorios, partes o municiones (4.139).

Departamento	Capturas	Participación
Bogotá	9.356	16,3%
Antioquia	7.899	13,8%
Valle	3.956	6,9%
Santander	3.374	5,9%
Cundinamarca	3.319	5,8%

Al verificar estructura nacional por género y grupo etario, se logra establecer que son los hombres adultos las personas que presentan mayores capturas durante dichos períodos, representando más del 90%:

Vigencia	Masculino	%	Femenino	%	Adultos	% adultos
2022	168.438	90,0%	18.673	10,0%	180.762	96,6%
2023	174.610	90,3%	18.673	9,7%	186.895	96,7%
2024	178.809	90,6%	18.587	9,4%	191.106	96,8%
2025	179.110	90,8%	18.126	9,2%	190.934	96,8%
2026	52.373	91,5%	4.892	8,5%	55.572	97,0%

2. Comportamiento de la Criminalidad

De acuerdo a la información publicada por el Observatorio de Derechos Humanos y Defensa Nacional del Ministerio de Defensa Nacional, entre 2022 y 2026, Colombia mantiene una afectación persistente en delitos de alto impacto contra la vida, integridad personal, seguridad ciudadana, el patrimonio, la libertad personal, la integridad sexual y la convivencia familiar.

El comportamiento más crítico corresponde a la extorsión, que pasó de 9.791 casos en 2022 a 13.417 en 2025, con un incremento del 37%. Además, durante el periodo comprendido entre enero y abril de 2026, se han registrado 3.977 casos, cifra superior en 9,3% frente al mismo periodo de 2025.

Delito	2022	2023	2024	2025	2026 parcial	Variación 2022-2025
Hurto devehículos	49.658	53.297	51.138	44.022	12.964	-11,3 %
Hurto apersonas	351.680	391.005	316.216	289.374	91.582	-17,7 %
Delitos sexuales	27.663	28.053	31.474	32.985	9.154	+19,2 %
Hurto a comercio	46.409	43.023	38.462	26.331	5.110	-43,3 %
Violencia intrafamiliar	138	103	64	44	4	-68,1 %
Extorsión	9.791	11.078	13.802	13.417	3.977	+37,0 %
Homicidio	13.536	13.555	13.497	14.038	5.792	+3,7 %
Lesiones Personales	99.510	98.886	90.946	88.016	38.869	-11,6 %

Lo antepuesto, permite concluir que:

• La extorsión es el delito de mayor deterioro en el periodo analizado. Entre 2022 y 2025 pasó de 9.791 a 13.417 casos, lo que representa un incremento del 37%, y durante los primeros meses de 2026 continúa creciendo frente al mismo periodo del año anterior.

• El homicidio doloso pasó de 13.536 víctimas en 2022 a 14.038 en 2025, lo que representa un incremento de 502 homicidios adicionales (+3,7 %).

• Los delitos sexuales muestran una tendencia sostenida al alza. Entre 2022 y 2025 aumentaron de 27.663 a 32.985 casos, lo que representa el 19,2% más, evidenciando que las medidas de prevención y protección no han logrado contener el fenómeno.

• El hurto a personas continúa siendo el principal problema de seguridad ciudadana por volumen. Aunque disminuyó desde el pico de 2023, en 2025 aún se registraron 289.374 víctimas, equivalente a 24.115 hurtos mensuales, 793 hurtos diarios. 33 hurtos cada hora.

• Las lesiones personales aunque disminuyeron de 99.510 a 88.016 casos, el país continúa registrando cerca de 241 víctimas diarias de lesiones personales.

• Los delitos contra el patrimonio económico permanecen en niveles críticos, en sólo 2025 se registraron 359.727 hechos delictivos en un solo año.

• Las cifras oficiales evidencian que, sólo en los delitos analizados, cerca del 1% de la población colombiana fue víctima directa de alguna conducta delictiva durante 2025, lo que representa más de 508.000 víctimas registradas.

3. Comportamiento de la Flagrancia y la Reincidencia

Con el fin de conocer el comportamiento puntual de la reincidencia delictiva y de las capturas en flagrancia en Colombia, fueron presentados diversos derechos de petición ante diferentes entidades del orden nacional y territorial, entre ellas la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Policía Nacional, el Consejo Superior de la Judicatura, así como varias alcaldías y secretarías de seguridad de ciudades y municipios priorizados.

La finalidad de estas solicitudes consistía en obtener información estadística consolidada relacionada con capturas en flagrancia, capturas por orden judicial, reincidencia criminal, antecedentes judiciales, medidas de aseguramiento, sentencias condenatorias y demás variables que permitieran establecer el comportamiento histórico de estos fenómenos durante las vigencias 2022, 2023, 2024, 2025 y lo corrido de 2026.

Sin embargo, las respuestas obtenidas permitieron identificar una situación particularmente preocupante: **el Estado colombiano no cuenta actualmente con una fuente de información unificada, interoperable y consolidada** que permita establecer con precisión la dimensión real de la reincidencia criminal en el país.

De manera reiterada, las entidades consultadas manifestaron no ser competentes para suministrar la totalidad de la información requerida, señalaron que los datos reposan en otras entidades o informaron que sus sistemas de información no permiten identificar si una persona capturada ha sido previamente judicializada o ha reincidido en la comisión de conductas punibles.

De hecho, la única respuesta que se allegó con información relevante fue la suministrada por la Policía Nacional, a través del Departamento de Policía Urabá, respecto del Distrito de Turbo. Según dicha información, entre los años 2022 y 2026 (26 de mayo) se registraron 902 capturas, de las cuales 658 corresponden a capturas en flagrancia y 244 a capturas por orden judicial.

Esto significa que aproximadamente el 73% de las capturas realizadas en el municipio tuvieron origen en procedimientos de flagrancia, mientras que apenas el 27% obedecieron al cumplimiento de órdenes judiciales previamente emitidas.

Año	Total Capturas	Flagrancia	Orden Judicial
2022	184	127	57
2023	270	204	66
2024	155	108	47
2025	194	145	49
2026*	99	74	25
Total	**902**	**658**	**244**

Fuente: Oficio COMAN-ASJUR-13.0 del 26 de mayo de 2026.

A pesar de lo anterior, en la misma respuesta se precisa que no se cuenta con información relacionada con reincidencia.

Por otra parte, diversos estudios académicos, informes institucionales y análisis elaborados con fundamento en información oficial de la Fiscalía General de la Nación, el Consejo Superior de la Judicatura, la Policía Nacional y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) coinciden en identificar una problemática estructural caracterizada por tres fenómenos concurrentes: el incremento de la reincidencia delictiva, las dificultades para adoptar medidas privativas de la libertad frente a personas capturadas en flagrancia y la limitada capacidad del Sistema Penal Oral Acusatorio para investigar y resolver oportunamente las noticias criminales.

Uno de los estudios más relevantes sobre reincidencia fue elaborado por la Universidad de los Andes, a través de la Nota Macro número 69, documento que analiza el comportamiento de las personas capturadas e imputadas dentro del Sistema Penal Oral Acusatorio. La investigación concluye que la reincidencia constituye un fenómeno de carácter estructural dentro del sistema penal colombiano y determinó que, de 215.590

personas capturadas durante 2018, 101.326 ya registraban al menos una captura previa, lo que representa para aquel año una tasa de reincidencia del 47%. En el delito de hurto, la situación resulta aún más significativa, pues el 56% de las personas capturadas ya había sido capturada anteriormente por la presunta comisión de otro delito. Asimismo, el documento señala que aproximadamente el 49% de las personas imputadas registraba imputaciones previas dentro del Sistema Penal Oral Acusatorio, circunstancia que evidencia una reiteración relevante en la vinculación de determinadas personas al sistema de administración de justicia penal.

La Universidad de los Andes señaló que este fenómeno ha adquirido especial relevancia dentro del debate sobre seguridad ciudadana, debido a que una proporción considerable de las personas que son capturadas por las autoridades recupera posteriormente su libertad y vuelve a aparecer vinculada a nuevas investigaciones penales por delitos como homicidio, hurto, lesiones personales y extorsión. El documento identifica esta situación como uno de los elementos que han motivado la discusión sobre la eficacia del marco procesal vigente frente a la reincidencia criminal.

De acuerdo con información presentada durante una mesa de trabajo celebrada en diciembre de 2025 entre la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Alcaldía Mayor de Bogotá, divulgada por el diario *El Tiempo*, se divulgó que durante el año 2025 la Policía Metropolitana de Bogotá realizó 33.698 capturas, de las cuales 29.365 corresponden a capturas en flagrancia. Del total de personas capturadas en flagrancia, únicamente 1.771 quedaron sometidas a alguna modalidad de privación de la libertad, mientras que 27.594 recuperaron su libertad, equivalente al 94% del total de capturados. Asimismo, durante 2025 fueron capturadas en flagrancia 212 personas por este delito en Bogotá. De ellas, 86 quedaron privadas de la libertad, mientras que 126 recuperaron su libertad, bien por decisión judicial o por determinación de la Fiscalía General de la Nación.

A su vez, la Policía Metropolitana de Bogotá, precisó que como principales fundamentos de esta situación obedecen a la inexistencia de alguno de los requisitos previstos en el artículo 308 de la Ley 906 de 2004, entre ellos la ausencia de peligro para la comunidad, la inexistencia de riesgo de obstrucción a la justicia, la insuficiencia de los elementos materiales probatorios, el vencimiento de términos o la configuración de irregularidades procesales.

La Corporación Excelencia en la Justicia, mediante un informe elaborado con información oficial de la Fiscalía General de la Nación, el Consejo Superior de la Judicatura y el Inpec, reportó que durante 2024 ingresaron aproximadamente 1.870.000 noticias criminales, de las cuales 93,2% permanecía en etapa de indagación, sin avanzar hacia etapas posteriores del proceso penal. El estudio igualmente señala que Colombia contaba con 8,9 fiscales por cada 100.000 habitantes, de los cuales 79,9% ocupaba cargos en provisionalidad.

Respecto del resultado de las investigaciones, el informe indica que durante 2024 fueron evacuados aproximadamente 1.450.000 procesos. De ellos, 81,9% terminó mediante archivo, 11,7% concluyó por otras formas de terminación y únicamente 3,7% alcanzó una sentencia de primera instancia. En Bogotá, la tasa de archivo superó el 90% de los procesos evacuados.

Adicionalmente, el estudio identificó que 53% de los archivos obedeció a la imposibilidad de identificar al autor o incluso a la víctima de la conducta investigada, mientras que 42,8% correspondió a casos en los cuales la Fiscalía concluyó que el hecho investigado era atípico o no existía conducta punible.

En relación con la etapa de juzgamiento, la Corporación Excelencia en la Justicia informó que durante 2024 la tasa nacional de absoluciones alcanzó 56,6%, superando el 80% en procesos por violencia intrafamiliar. Igualmente, estableció que 35,6% de las condenas provino de preacuerdos, 13,8% de aceptaciones de cargos y únicamente 22% correspondió a procesos culminados mediante juicio oral.

V. CONFLICTO DE INTERÉS

Según lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, *por la cual se modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992*, se hacen las siguientes consideraciones:

De manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este proyecto de ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los honorables congresistas, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual.

En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada congresista evaluarlos e interponer sus impedimentos.

De los honorables congresistas,

CARLOS MARIO FARELO DAZA	**DIDIER LOBO CHINCHILLA**
Senador de la República	Senador de la República

EDGARDO MIGUEL ESPITIA CABRALES	GONZALO DIMAS BAUTE GONZÁLEZ
Senador de la República	Senador de la República
JOSÉ NICOLÁS GÓMEZ MEDINA	NELSON JAVIER LÓPEZ RODRÍGUEZ
Senador de la República	Senador de la República

SELMEN DAVID ARANA CANO
Senador de la República

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX	EIMY JULIETH SUÁREZ GONZALEZ
Representante a la Cámara Guainía	Representante a la Cámara Norte de Santander
ESTEFANEL GUTIÉRREZ PÉREZ	HERNANDO GONZALEZ
Representante a la Cámara de Atlántico	Representante a la Cámara de Valle del Cauca
JOHN EDGAR PEREZ ROJAS	JOSE LUIS ABDALLA OLIVERA
Representante a la Cámara de Quindío	Representante a la Cámara de Córdoba
JORGE MENDEZ HERNANDEZ	JULIO CESAR TRIANA QUINTERO
Representante a la Cámara Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	Representante a la Cámara de Huila
LEONARDO RAMÓN RAMÍREZ	NATALY VÉLEZ LOPERA
Representante a la Cámara de Caquetá	Representante a la Cámara de Antioquia
SAMIR EDUARDO RADI CHEMAS	WELFRAN MENDOZA TORRES
Representante a la Cámara de Atlántico	Representante a la Cámara de Atlántico

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 26 de AGOSTO del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de Ley X Acto Legislativo
No. 300 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por: HS. CARLOS FANELO, DIDIER LOBO, EDGARDO ESPITIA, HR. CARLOS CUENCA, EIMY SUAREZ Y OTROS

SECRETARIO GENERAL

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 349 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se adoptan medidas integrales de prevención y persecución del delito de extorsión con enfoque rural, se fortalece la protección de sus víctimas, se garantiza el deber de suministro y preservación de información financiera y de telecomunicaciones útil a la investigación, se fortalece el control de las comunicaciones no autorizadas y el régimen disciplinario en los establecimientos penitenciarios y carcelarios, se adoptan medidas de control en la activación de líneas de telefonía móvil, y se adicionan y modifican la Ley 986 de 2005, la Ley 282 de 1996 y la Ley 65 de 1993.

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

Señor

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

Secretario General - Cámara de Representantes

secretaria.general@camara.gov.co Ciudad

Asunto: Radicación del proyecto de ley: *"por medio de la cual se adoptan medidas integrales de prevención y persecución del delito de extorsión con enfoque rural, se fortalece la protección de sus víctimas, se garantiza el deber de suministro y preservación de información financiera y de telecomunicaciones útil a la investigación, se fortalece el control de las comunicaciones no autorizadas y el régimen disciplinario en los establecimientos penitenciarios y carcelarios, se adoptan medidas de control en la activación de líneas de telefonía móvil, y se adicionan y modifican la Ley 986 de 2005, la Ley 282 de 1996 y la Ley 65 de 1993"*.

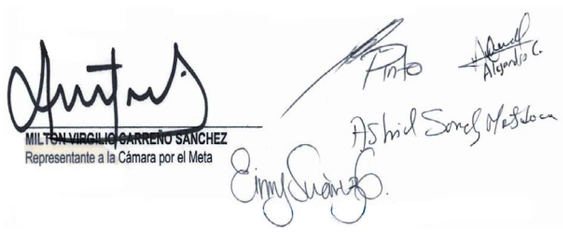
Respetado Doctor:

Por medio de la presente, me permito radicar el proyecto de ley del asunto, mediante el cual se adopta una respuesta integral frente al delito de extorsión con enfoque de ruralidad: se garantizan los derechos de sus víctimas, en especial de quienes lo padecen en el ámbito rural y de los dignatarios y afiliados

de las Juntas de Acción Comunal; se fortalece la trazabilidad y preservación de los recursos y de las comunicaciones que sirven a este delito; se refuerza el control estatal sobre su comisión desde los establecimientos penitenciarios y carcelarios; y se adoptan medidas de control en la activación de líneas de telefonía móvil, mediante la reforma de la Ley 986 de 2005, de la Ley 282 de 1996 y de la Ley 65 de 1993.

En tal sentido, respetuosamente solicito proceder según el trámite previsto legal y constitucionalmente para tales efectos.

Cordialmente,



PROYECTO DE LEY NÚMERO 349 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se adoptan medidas integrales de prevención y persecución del delito de extorsión con enfoque rural, se fortalece la protección de sus víctimas, se garantiza el deber de suministro y preservación de información financiera y de telecomunicaciones útil a la investigación, se fortalece el control de las comunicaciones no autorizadas y el régimen disciplinario en los establecimientos penitenciarios y carcelarios, se adoptan medidas de control en la activación de líneas de telefonía móvil, y se adicionan y modifican la Ley 986 de 2005, la Ley 282 de 1996 y la Ley 65 de 1993.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. Modifíquese el título de la Ley 986 de 2005, el cual quedará así:

"Por medio de la cual se adoptan medidas de protección a las víctimas del secuestro, la toma de rehenes, la desaparición forzada y la extorsión y a sus familias, y se dictan otras disposiciones".

Artículo 2°.*Objeto*. La presente ley tiene por objeto adoptar una respuesta integral frente al delito de extorsión: garantizar los derechos de sus víctimas, en especial de quienes lo padecen en el ámbito rural y de los dignatarios y afiliados de las Juntas de Acción Comunal en su condición de líderes comunitarios, asegurando su protección y la de quien denuncia; hacer efectivo el deber de suministro y preservación de información útil en las investigaciones por los delitos de secuestro y extorsión, incluida la relativa a los recursos que circulan por razón de este delito; fortalecer el control estatal sobre las comunicaciones no autorizadas utilizadas para extorsionar desde establecimientos penitenciarios y carcelarios y el régimen disciplinario aplicable; y adoptar medidas de control en la activación de líneas de telefonía móvil, todo ello mediante la adición y modificación de la Ley 986 de 2005, de la Ley 282 de 1996 y de la Ley 65 de 1993, y estableciendo el régimen sancionatorio correspondiente.

TÍTULO II

PROTECCIÓN DE LAS VÍCTIMAS

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 1° de la Ley 986 de 2005, el cual quedará así:

*"**Artículo 1°. Objeto de la ley.** La presente ley tiene por objeto establecer, en virtud del principio de solidaridad social y del cumplimiento de los deberes del Estado consagrados en la Constitución Política, un sistema de protección para las víctimas del secuestro, toma de rehenes, desaparición forzada y extorsión, así como para sus familias y las personas que dependan económicamente de ellas, en los términos y con el alcance establecidos en la presente ley".*

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 986 de 2005, el cual quedará así:

*"**Artículo 2°.Destinatarios.** Los instrumentos de protección consagrados en esta ley se aplican a las víctimas del delito de secuestro, a las víctimas de los delitos de toma de rehenes y desaparición forzada, a sus familias y a las personas que dependan económicamente de ellas.*

Los instrumentos que señala el artículo 2A de esta ley se aplican además a las víctimas del delito de extorsión certificadas conforme al artículo 2B, a sus familias y a las personas que dependan económicamente de ellas, durante el período protegido allí definido.

Los instrumentos de los Capítulos I y IV del Título II de esta ley se aplican igualmente a la empresa unipersonal de la que sea titular la víctima, en los mismos términos".

Artículo 5°. Adiciónese a la Ley 986 de 2005 el artículo 2A, del siguiente tenor:

*"**Artículo 2A. Instrumentos aplicables a la víctima de extorsión y período protegido.** A la víctima certificada del delito de extorsión le son aplicables, durante el período protegido, los siguientes instrumentos de esta ley: la presunción de fuerza mayor y las reglas de interrupción y suspensión de plazos, términos y procesos de los artículos 10, 11, 12, 13 y 14; la continuidad en el sistema de seguridad social en salud en los términos del artículo 17; los programas de asistencia psicológica y psiquiátrica del artículo 18; los instrumentos en materia educativa del artículo 19; y la suspensión de términos en materia tributaria del artículo 20.*

No le son aplicables los instrumentos que presuponen el cautiverio o la ausencia de la víctima, en particular los previstos en los artículos 4°, 15,

16 y 26 de esta ley, ni el régimen de curaduría de bienes.

El período protegido inicia en la fecha de presentación de la noticia criminal y se extiende hasta seis (6) meses después de la fecha en que la Fiscalía General de la Nación verifique el cese del constreñimiento. En ningún caso el período protegido excederá de dos (2) años contados desde la noticia criminal. Podrá prorrogarse por una sola vez, hasta por un (1) año adicional, mediante decisión motivada de la autoridad certificadora, cuando el constreñimiento persista.

Parágrafo. *Para la aplicación de los instrumentos a la víctima de extorsión, las referencias que los artículos señalados hacen al secuestro, al cautiverio o a la libertad de la víctima se entienden hechas, respectivamente, a la extorsión, al período protegido y a la certificación de su terminación".*

Artículo 6°. Adiciónese a la Ley 986 de 2005 el artículo 2B, del siguiente tenor:

*"**Artículo 2B. Certificación de la condición de víctima de extorsión.** La condición de víctima del delito de extorsión se acredita mediante certificación expedida por la Fiscalía General de la Nación a partir de la noticia criminal, de oficio o a solicitud de la víctima, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la solicitud.*

La noticia criminal podrá presentarse a través de un canal reservado de recepción dispuesto por los Grupos de Acción Unificada por la Libertad Personal, Gaula, sin perjuicio de los demás canales legales de denuncia. Cuando la víctima sea afiliada o dignataria de una Junta de Acción Comunal reconocida conforme a la Ley 743 de 2002, la respectiva Junta podrá orientarla y acompañarla en la presentación de la noticia criminal a través de ese canal reservado, sin que ello sustituya la voluntad de la víctima ni altere el carácter personal e indelegable de la denuncia. La Fiscalía General de la Nación reglamentará el funcionamiento del canal reservado dentro de su estructura y funciones existentes.

La Fiscalía General de la Nación verificará y certificará igualmente el cese del constreñimiento, para los efectos del período protegido del artículo 2A.

La certificación, el registro de beneficiarios y la información de las víctimas certificadas gozarán de reserva, en los términos del artículo 2D de esta ley. El registro se llevará dentro del Centro Nacional de Datos sobre Secuestro, Extorsión y demás Atentados contra la Libertad Personal, previsto en el inciso final del artículo 3° de la Ley 282 de 1996, sin crear sistemas de información nuevos. El registro de beneficiarios de que trata este artículo no se incorporará al registro previsto en el literal c) del artículo 3° de la Ley 282 de 1996, no se remitirá a las notarías y no dará lugar a las obligaciones especiales para notarios públicos del artículo 17 de la misma ley.

Parágrafo. *La certificación acredita la condición de víctima exclusivamente para el acceso a los instrumentos de protección previstos en esta ley, pero no constituirá valoración probatoria de los hechos denunciados ni prejuzgamiento sobre la responsabilidad penal de persona alguna.*

Para la víctima del delito de extorsión, la certificación de que trata este artículo sustituye la certificación judicial del artículo 5° de esta ley, y su inscripción en el registro no requerirá el proceso de declaración de ausencia ni el nombramiento de curador de bienes previstos en los artículos 3°, numeral 2, 4 y 26 de esta ley".

Artículo 7°. Adiciónese a la Ley 986 de 2005 el artículo 2C, del siguiente tenor:

*"**Artículo 2C. Atención especializada.** El Gobierno nacional, por conducto de los Ministerios de Justicia y del Derecho y de Salud y Protección Social, este último bajo la coordinación del primero, y en coordinación con la Fiscalía General de la Nación, diseñará y ejecutará, dentro del marco de sus competencias y con cargo a las apropiaciones presupuestales vigentes de los respectivos sectores, programas de atención dirigidos a las víctimas certificadas del delito de extorsión que comprendan el seguimiento del caso, la orientación jurídica y el acompañamiento psicosocial de la víctima y de su núcleo familiar, con enfoque territorial y prioridad para el ámbito rural y para los dignatarios y afiliados de las Juntas de Acción Comunal.*

Parágrafo primero. *Estos programas podrán incluirse entre los que el Gobierno nacional financie con cargo al porcentaje que le corresponde en el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014, en los términos de su reglamentación. Este artículo no crea entidades, dependencias, plantas de personal ni fondos, ni modifica la distribución prevista en el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014.*

Parágrafo segundo. *Cuando la víctima certificada sea dignataria o afiliada de una Junta de Acción Comunal y el hecho esté relacionado con su labor comunitaria, la orientación jurídica del programa le informará sobre la circunstancia de agravación punitiva prevista en el numeral 7 del artículo 245 de la Ley 599 de 2000 para la extorsión cometida contra un líder comunitario, sin que ello constituya prejuzgamiento ni valoración probatoria alguna".*

Artículo 8°. Adiciónese a la Ley 986 de 2005 el artículo 2D, del siguiente tenor:

*"**Artículo 2D. Protección y reserva de identidad.** La víctima certificada de extorsión y su núcleo familiar accederán, según la evaluación de riesgo correspondiente, a los programas de protección existentes de la Fiscalía General de la Nación y de las demás entidades competentes, conforme a las normas que los regulan. Este artículo no ordena la creación de programas ni de esquemas de protección nuevos.*

Cuando la víctima certificada sea dignataria o afiliada de una Junta de Acción Comunal amenazada

u hostigada con ocasión de su labor comunitaria o de la denuncia del hecho extorsivo, la evaluación de riesgo tendrá en cuenta esa condición como factor relevante, en armonía con el reconocimiento que el numeral 7 del artículo 245 de la Ley 599 de 2000 hace del liderazgo comunitario como circunstancia de agravación de la extorsión.

La identidad de la víctima certificada gozará de reserva frente a terceros y frente al público en la certificación, en el registro y en todas las actuaciones administrativas derivadas de esta ley, así como en el canal reservado de recepción de la noticia criminal.

Esta reserva no será oponible a la defensa dentro del proceso penal. Cuando la declaración de la víctima se incorpore como prueba en la actuación penal, su identidad se regirá por las normas del proceso y por las garantías de publicidad y contradicción de la prueba, sin perjuicio de las medidas de protección distintas de la reserva de identidad que procedan".

TÍTULO III

DEBER DE SUMINISTRO, TRAZABILIDAD Y PRESERVACIÓN DE INFORMACIÓN

Artículo 9°. Modifíquese el artículo 19 de la Ley 282 de 1996, el cual quedará así:

*"**Artículo 19. Obligación de suministrar información.** Los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, cualquiera que sea la tecnología que empleen y el título que los habilite, deberán suministrar la información que sea útil en la investigación de los delitos de secuestro y extorsión, de conformidad con los requisitos, límites y autorizaciones establecidos en la Constitución Política y la ley, a los funcionarios judiciales y a los servidores públicos que cumplan funciones de policía judicial, cuando estos la soliciten en desarrollo de una investigación penal y con el lleno de los requisitos constitucionales y legales aplicables a la respectiva solicitud u orden.*

La información deberá ponerse en conocimiento de la autoridad solicitante dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la recepción de la solicitud. Cuando el acceso a la información requiera autorización u orden judicial previa, el término se contará desde la comunicación de la orden al obligado.

La solicitud deberá motivarse e informarse a la Procuraduría General de la Nación para su conocimiento. El obligado guardará reserva sobre la existencia y el contenido de la solicitud.

El incumplimiento de la obligación de suministro dentro del término previsto en el inciso segundo de este artículo, el suministro incompleto o inexacto y la violación de la reserva constituyen infracción al régimen de las tecnologías de la información y las comunicaciones, y serán sancionados por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones conforme al régimen de infracciones y sanciones de la Ley 1341 de 2009 y a las reglas del artículo 19C de esta ley, sin perjuicio de las responsabilidades penales y disciplinarias a que haya lugar".

Artículo 10. Adiciónese a la Ley 282 de 1996 el artículo 19A, del siguiente tenor:

*"**Artículo 19A. Extensión del deber de información.** La obligación prevista en el artículo 19 de esta ley, con el mismo término de veinticuatro (24) horas, se extiende a las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, a los proveedores de servicios de pago y de billeteras digitales, a los operadores postales de pago y empresas de giros, y a las cooperativas y demás organizaciones de la economía solidaria que ejerzan actividad financiera bajo la vigilancia de la Superintendencia de la Economía Solidaria, respecto de la información útil para la investigación de los delitos de secuestro y extorsión.*

***Parágrafo 1°.** El acceso a la información financiera sometida a reserva requiere autorización u orden judicial previa, en los términos de la Constitución Política y del Código de Procedimiento Penal. El término de veinticuatro (24) horas se contará desde la comunicación de la orden judicial al obligado.*

***Parágrafo 2°.** Nada de lo dispuesto en este artículo modifica los requisitos sustanciales o procesales para decretar u obtener esa autorización".*

Artículo 11. Adiciónese a la Ley 282 de 1996 el artículo 19B, del siguiente tenor:

*"**Artículo 19B. Preservación urgente de información financiera.** Cuando un Gaula o la Fiscalía General de la Nación informe a alguno de los obligados del artículo 19A la existencia de una extorsión en curso e identifique el producto financiero receptor del pago exigido o ya realizado, el obligado deberá, dentro de las dos (2) horas siguientes a la comunicación:*

1. Preservar, sin alterar ni eliminar, los registros transaccionales asociados a ese producto durante un término de noventa (90) días calendario, prorrogable por una sola vez por el mismo término a solicitud motivada de la autoridad, mientras se obtiene la autorización u orden judicial que habilite su entrega o afectación conforme al artículo 19A.

2. Marcar internamente el producto para monitoreo reforzado frente a operaciones de retiro, transferencia o fraccionamiento, sin suspender el acceso del titular al producto ni informarle de la existencia de la solicitud, salvo que la autoridad competente disponga lo contrario.

3. Comunicar a la autoridad solicitante, dentro del mismo término de dos (2) horas, la confirmación de la preservación y la identificación genérica del producto, sin que ello equivalga a la entrega de la información protegida por la reserva financiera.

***Parágrafo 1°.** La preservación de que trata este artículo no habilita el acceso, la entrega ni el bloqueo o inmovilización de los recursos, actuaciones que continúan sujetas a la autorización u orden judicial previa exigida por la Constitución Política, por el*

Código de Procedimiento Penal y por el régimen de extinción de dominio de la Ley 1708 de 2014. Este artículo no crea una medida cautelar nueva; es una obligación de conservación de evidencia dentro del deber general de colaboración con la administración de justicia.

Parágrafo 2°. *El cumplimiento de buena fe del deber de preservación no genera responsabilidad civil, penal ni disciplinaria para el obligado ni para sus administradores o empleados frente al titular del producto.*

Parágrafo 3°. *La Unidad de Información y Análisis Financiero, dentro de sus competencias legales, podrá recibir de los obligados el reporte agregado y estadístico del cumplimiento de este artículo para efectos de sus propios análisis de inteligencia financiera, sin perjuicio de la reserva de las actuaciones penales en curso".*

Artículo 12. Adiciónese a la Ley 282 de 1996 el artículo 19C, del siguiente tenor:

*"**Artículo 19C. Régimen sancionatorio del deber de información y de preservación.** Constituyen infracción administrativa las siguientes conductas de los sujetos obligados por los artículos 19, 19A y 19B de esta ley:*

1. Omitir la respuesta dentro del término legal.

2. Suministrar la información de manera incompleta, inexacta o en formato que impida su uso en la investigación.

3. Revelar a terceros la existencia o el contenido de la solicitud.

4. Omitir o realizar tardíamente la preservación urgente ordenada por el artículo 19B, o alterar los registros transaccionales objeto de preservación.

Las infracciones serán sancionadas con multa de cien (100) a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, graduada según la gravedad de la conducta, su reincidencia, la capacidad económica del infractor y la afectación causada a la investigación.

La sanción será impuesta: a los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, dentro del régimen de la Ley 1341 de 2009; a las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia y a los proveedores de servicios de pago, billeteras digitales y operadores postales de pago y empresas de giros, por la Superintendencia Financiera de Colombia o por la superintendencia que ejerza su vigilancia; y a las organizaciones de la economía solidaria con actividad financiera, por la Superintendencia de la Economía Solidaria.

Las sanciones previstas en este artículo se imponen sin perjuicio de las que correspondan conforme al régimen general de cada autoridad, y en particular de las del artículo 65 de la Ley 1341 de 2009; en ningún caso se entenderán como sustitutivas ni como límite de aquellas. El procedimiento administrativo sancionatorio se adelantará conforme al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, en lo no previsto por los regímenes especiales de cada autoridad".

TÍTULO IV

PREVENCIÓN DE LA EXTORSIÓN DESDE ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS

*"**Artículo 16A. Comunicaciones no autorizadas.** El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), deberá realizar todas las acciones necesarias para evitar que se establezcan comunicaciones no autorizadas al interior de los establecimientos, tales como bloquear o inhibir dichas comunicaciones.*[1]

La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, Uspec, deberá incluir en el diseño y construcción de los establecimientos penitenciarios y carcelarios los requerimientos técnicos necesarios que impidan, por parte de los internos, el uso de dispositivos de comunicación no autorizados.

Dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, la Uspec eliminará o inutilizará los puntos de conexión eléctrica de acceso individual dentro de los dormitorios y celdas de los pabellones de los establecimientos de reclusión que el Inpec clasifique como de mayor riesgo de extorsión intramuros conforme a criterios técnicos verificables, dejando únicamente puntos de carga de uso colectivo, ubicados en áreas comunes y bajo supervisión directa del Cuerpo de Custodia y Vigilancia. La adecuación de los establecimientos restantes se sujetará al cronograma que para el efecto fije el Inpec, priorizando aquellos con mayor incidencia de extorsión asociada al uso de equipos de comunicación.

Parágrafo 1°. *Los operadores de redes y servicios de telecomunicaciones procederán, dentro de las setenta y dos (72) horas siguientes al requerimiento formal del Inpec, al bloqueo de los números de identidad internacional del equipo móvil (IMEI) y de los números de identidad internacional del abonado móvil (IMSI) que el Inpec identifique como utilizados para comunicaciones no autorizadas desde sus establecimientos, conforme al protocolo técnico que expida el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones dentro de los seis (6) meses siguientes a la vigencia de esta ley. El incumplimiento de este término constituye infracción sancionable conforme al régimen de la Ley 1341 de 2009.*

Parágrafo 2°. *El uso del terminal móvil por fuera de los casos autorizados será considerado falta gravísima para el funcionario que lo permita*

[1] Texto original del inciso primero del artículo 16A de la Ley 65 de 1993, adicionado por la Ley 1709 de 2014, conforme a la compilación jurídica del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, consultada el 9 de septiembre de2026 (normograma.mintic.gov.co/mintic/compilacion/docs/ley_1709_2014.htm). Se conserva íntegro; el proyecto solo adiciona los incisos siguientes.

o lo facilite, y falta grave para la persona privada de la libertad, conforme al artículo 123 de esta ley.

Parágrafo 3°. *Las medidas de bloqueo o inhibición de señal se implementarán con las salvaguardas técnicas necesarias para no afectar de manera desproporcionada las comunicaciones legítimas de la población y de las autoridades en las zonas aledañas a los establecimientos".*

Artículo 14. Adiciónese a la Ley 65 de 1993 el artículo 16B, del siguiente tenor:

"**Artículo 16B.** ***Régimen disciplinario reforzado frente a la extorsión intramuros.*** Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 123 de esta ley y en el régimen disciplinario aplicable, constituye falta gravísima la connivencia, tolerancia o facilitación, por acción o por omisión, por parte de un servidor o contratista del Inpec o de la Uspec, de actividades de extorsión ejercidas desde un establecimiento de reclusión, sin perjuicio de la responsabilidad penal a que haya lugar.

El hallazgo de un dispositivo de comunicación no autorizado en un área bajo la responsabilidad directa de un servidor del Cuerpo de Custodia y Vigilancia dará lugar, de manera inmediata, al inicio de la indagación disciplinaria correspondiente por parte de la Oficina de Control Disciplinario Interno del Inpec, sin perjuicio de la competencia preferente de la Procuraduría General de la Nación".

Artículo 15. Adiciónese a la Ley 65 de 1993 el artículo 16C, del siguiente tenor:

*"**Artículo 16C. Fortalecimiento del Ministerio Público en el sistema penitenciario**. La Procuraduría General de la Nación, por conducto de la dependencia competente para el ejercicio del Ministerio Público en asuntos penitenciarios y carcelarios,[2] priorizará el ejercicio de la vigilancia superior y preventiva en los establecimientos de reclusión que el Inpec clasifique como de mayor riesgo de extorsión intramuros conforme al artículo 16A de esta ley.*

La dependencia competente rendirá a las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes un informe semestral sobre los hallazgos de su vigilancia, las medidas correctivas y disciplinarias promovidas, y el estado de cumplimiento de los artículos 16A y 16B de esta ley.

Parágrafo. *Este artículo no crea dependencias, plantas de personal ni fondos, y se ejecuta con cargo a la estructura y a las apropiaciones presupuestales vigentes de la Procuraduría General de la Nación".*

TÍTULO V

CONTROL EN LA ACTIVACIÓN DE LÍNEAS DE TELEFONÍA MÓVIL

Artículo 16. Fortalecimiento de la verificación de identidad en la activación de líneas prepago. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, a través de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, dentro del ámbito de sus competencias legales y dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley, revisará y fortalecerá las condiciones de verificación de identidad exigidas para la activación de líneas móviles bajo la modalidad de prepago previstas en la regulación vigente sobre registro de abonados[3], incorporando mecanismos de validación biométrica o de contraste con los registros de la Registraduría Nacional del Estado Civil, con prioridad en los municipios que el Inpec y la Policía Nacional identifiquen con mayor incidencia de extorsión asociada a líneas sin plena identificación de su titular.

Parágrafo. Esta disposición no modifica las competencias regulatorias de la Comisión de Regulación de Comunicaciones ni el régimen técnico de las telecomunicaciones; ordena su ejercicio con la prioridad y dentro del término aquí fijados.

Artículo 17. Adiciónese a la Ley 282 de 1996 el artículo 19D, del siguiente tenor:

*"**Artículo 19D. Reporte de patrones anómalos de activación.** Los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones deberán reportar al Grupo de Acción Unificada por la Libertad Personal, Gaula, competente, los patrones de activación masiva o sucesiva de líneas prepago desde un mismo punto de venta o identidad que resulten inusuales conforme a los criterios que defina el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, sin perjuicio de las obligaciones de suministro de información previstas en el artículo 19 de esta ley. El incumplimiento de este deber se sanciona conforme al artículo 19C de esta ley".*

TÍTULO VI

DISPOSICIONES FINALES

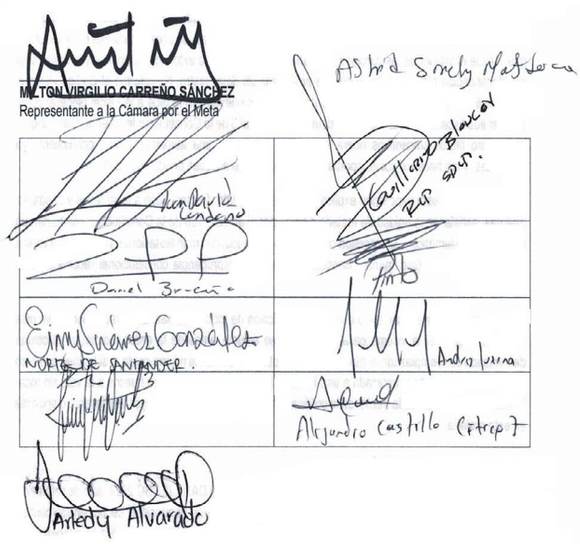
Artículo 18. ***Régimen de transición.*** Los instrumentos de protección previstos en el Título II de esta ley se aplican a las víctimas cuyo constreñimiento esté en curso a la fecha de su entrada en vigencia, caso en el cual la noticia criminal anterior a la vigencia es válida como puerta de entrada y el período protegido se contará desde

[2] La Procuraduría General de la Nación ejerce el Ministerio Público en el sistema penitenciario y carcelario a través de una dependencia delegada para ese efecto, conforme al directorio institucional del Ministerio de Justicia y del Derecho (LegalApp, minjusticia.gov.co, consultado el 9 de septiembre de 2026). La denominación exacta de la dependencia y su fundamento en la estructura interna de la Procuraduría (Decreto Ley 262 de 2000 y resoluciones internas de planta) deben verificarse y precisarse en el texto definitivo antes de la radicación.

[3] Comisión de Regulación de Comunicaciones, Resolución CRC 5050 de 2016, régimen unificado de telecomunicaciones, en lo relativo al registro de abonados de servicios de telefonía móvil bajo la modalidad de prepago; texto compilado consultado en normograma.crcom.gov.co el 9 de septiembre de 2026. La resolución específica que en 2026 fortalezca o sustituya este registro debe verificarse al momento del primer debate.

la entrada en vigencia de la ley. Los hechos cuyo constreñimiento hubiere cesado antes de la vigencia no dan lugar a los instrumentos de interrupción y suspensión de los artículos 10 a 14 y 20 de la Ley 986 de 2005, sin perjuicio del acceso a los programas del artículo 2C de esa ley dentro de su cobertura y disponibilidad. El régimen sancionatorio de los artículos 19, 19A, 19B, 19C y 19D de la Ley 282 de 1996 se aplica a las solicitudes de información, a las comunicaciones de preservación y a los reportes efectuados a partir de la vigencia de esta ley. Los términos de adecuación técnica y disciplinaria previstos en el Título IV corren a partir de la misma fecha.

Artículo 19. ***Vigencia y derogatorias.*** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias. Quedan sin efecto, por sustitución integral del artículo 19 de la Ley 282 de 1996, la remisión al artículo 53 del Decreto 1900 de 1990 y la remisión a los artículos 102 y siguientes de la Ley 104 de 1993 contenidas en su texto anterior.



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Qué propone este proyecto

Este proyecto responde a un solo fenómeno −la extorsión, y en particular la que sufre el campo colombiano− desde sus cuatro puntos de mayor rendimiento: la víctima que hoy no denuncia porque denunciar la expone y no le resuelve nada; el pago que, una vez hecho, se pierde en minutos por canales que nadie tiene hoy el deber legal de preservar; el aparato de comunicaciones no autorizadas que, desde el interior de las cárceles, sostiene buena parte de la extorsión telefónica; y la línea móvil sin identificación plena que hace posible amenazar sin dejar rastro. No reforma el Código Penal ni crea medidas cautelares, entidades, plantas ni fondos nuevos. No le dice a la Fiscal General cómo asignar sus fiscales, facultad que el artículo 251 numeral 3 de la Constitución le reserva. Cada uno de sus cuatro títulos sustantivos opera sobre una obligación, una autoridad y un procedimiento ya existentes, y los hace exigibles, oportunos o técnicamente eficaces donde hoy no lo son.

La sección IX de esta exposición explica por qué estos cuatro frentes, pese a tocar leyes y entidades distintas, satisfacen la unidad de materia exigida por el artículo 158 de la Constitución: comparten un mismo núcleo temático −la extorsión como fenómeno único, con manifestaciones y remedios diversos pero causal y teleológicamente conectados− que la jurisprudencia constitucional reconoce como suficiente.

Ese ángulo no es marginal: es la condición de eficacia de todo lo demás. La persecución penal más enérgica fracasa si la víctima calla, si el pago se esfuma antes de la orden judicial, si el celular decomisado es reemplazado al día siguiente por otro cargado en la misma celda, o si la línea que hizo la llamada nunca estuvo asociada a una identidad real. Cerrar esos cuatro huecos a la vez, sin tocar lo que ya funciona en cada frente, es la política pública de menor costo y mayor rendimiento disponible en esta materia.

II. El problema y su evidencia

Según la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana del DANE (ECSC 2024, año de referencia 2023), el 76,8% de las víctimas de extorsión o de su tentativa no denunció el hecho; en los centros poblados y el rural disperso la proporción llega al 82,3%, cifra de precisión estadística baja (coeficiente de variación 7,5) que se cita con esa advertencia y que aun así marca el patrón: en el campo se denuncia menos que en las cabeceras, donde la no denuncia fue del 76,1%.[4]

La misma encuesta estima que cerca de 493.000 personas de quince años y más fueron víctimas de extorsión o de su tentativa durante 2023, año en que la Policía Nacional registró 11.078 víctimas. Son mediciones distintas y no comparables entre sí como un solo dato, pero la distancia entre ambas describe el problema que este proyecto ataca: la brecha entre el delito que ocurre y el delito que se denuncia.

El registro administrativo crece. Las víctimas registradas pasaron de 8.342 en 2021 a 13.802 en 2024 en el país, un aumento del 65%, con 13.417 en 2025 y 7.661 registros cargados con fecha del hecho entre enero y el 30 de julio de 2026. En el Meta, el crecimiento fue casi el doble del nacional: de 366 víctimas registradas en 2021 a 819 en 2024, esto es, un 124%, con 758 en 2025 y 405 en lo corrido de 2026. Entre 2025 y 2026, comparando enero-junio para evitar la distorsión del último mes cargado, las víctimas registradas aumentaron de 5.901 a 7.165 en el país, un 21,4%, y de 292 a 372 en el Meta, un 27,4%. De las 405 víctimas registradas en el departamento durante 2026, 210, equivalentes al 51,9%, corresponden a municipios distintos de Villavicencio.

[4] DANE, Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana (ECSC), año de referencia 2023, publicada en 2024, microdatos.dane.gov.co. Cifra conservada de la versión previa de este documento; se recomienda su verificación directa antes del primer debate.

Las Juntas de Acción Comunal, reguladas por la Ley 743 de 2002 como la forma organizativa más extendida de la democracia rural colombiana, son un blanco recurrente de la extorsión precisamente por lo que son: la instancia visible de liderazgo y de gestión de recursos comunitarios en el territorio. El propio Código Penal reconoce esa vulnerabilidad diferenciada: el numeral 7 del artículo 245 de la Ley 599 de 2000 agrava la pena de la extorsión cuando la víctima es un líder comunitario, categoría en la que se inscribe el dignatario de una Junta de Acción Comunal en ejercicio de su función. Esa agravación, sin embargo, solo opera después de la denuncia, la investigación y la condena; no resuelve el problema anterior, que es el mismo de toda la extorsión rural: la ausencia de un canal de acceso confiable y de acompañamiento para llegar a la primera denuncia.

El dinero extorsivo, además, ya no circula solo por la telefonía: circula por billeteras digitales, giros y cooperativas. Los cuestionarios remitidos por este Despacho al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la Superintendencia Financiera de Colombia, con ocasión de la proposición de citación a debate de control político sobre la extorsión rural radicada el 1 de septiembre de 2026 ante la Comisión Primera Constitucional Permanente, documentan la ausencia de un protocolo unificado, con plazos vinculantes, para preservar esos recursos en las horas críticas que siguen al pago, antes de que se dispersen en cuentas sucesivas o se retiren por cajeros y corresponsales.[5]

La ley de protección existe y deja por fuera a la víctima de extorsión. La Ley 986 de 2005 construyó para la víctima de secuestro un sistema de alivios reales: interrupción de plazos y términos civiles, comerciales y tributarios, continuidad en salud y en educación, asistencia psicológica. La Corte Constitucional, en la Sentencia C-394 de 2007, extendió esos instrumentos a las víctimas de toma de rehenes y de desaparición forzada, pero la víctima de extorsión quedó por fuera de la ley y de la extensión jurisprudencial. La paradoja es difícil de defender: quien paga por no ser secuestrado tiene menos protección que quien fue secuestrado, aunque el constreñimiento que padece pueda prolongarse por años y destruir su actividad económica.[6]

Y el deber de información quedó sin dientes. El artículo 19 de la Ley 282 de 1996 obliga a los operadores de telecomunicaciones a entregar la información útil en investigaciones de secuestro y extorsión dentro de las veinticuatro horas siguientes a la solicitud. La remisión sancionatoria de ese artículo apunta al artículo 53 del Decreto número 1900 de 1990, derogado por el artículo 73 de la Ley 1341 de 2009, y su inciso sancionatorio castiga el incumplimiento de "la obligación contenida en el inciso anterior", que no es la del plazo. La obligación existe; la certeza de la sanción, no.

Y una porción significativa de esa extorsión se coordina desde el interior de las cárceles. El Ministerio de Justicia y del Derecho ha reconocido públicamente que una proporción relevante de las extorsiones del país se origina en establecimientos carcelarios; la cifra exacta y su metodología requieren verificación oficial y fueron objeto expreso de uno de los cuestionarios formulados por este Despacho a ese ministerio en la proposición de control político ya citada.[7]

La Ley 1709 de 2014 ya ordenó al Inpec bloquear las comunicaciones no autorizadas y a la Uspec diseñar los establecimientos para impedir el uso de dispositivos no autorizados. Un proyecto de decreto reglamentario del Ministerio de Justicia y del Derecho para ordenar el bloqueo de IMEI e IMSI fue publicado para comentarios el 25 de abril de 2024 y, hasta donde este Despacho ha podido verificar, no ha sido expedido. El deber legal existe desde 2014; la herramienta técnica y el plazo perentorio para ejecutarlo, no. Y ningún instrumento vigente ordena hoy eliminar, en las celdas de mayor riesgo, el punto de conexión eléctrica que permite mantener cargado el celular con el que se extorsiona: la norma prohíbe el uso del dispositivo, pero no impide que exista dónde cargarlo.

Finalmente, la línea prepago sin identificación plena del titular es la puerta de entrada común a la extorsión telefónica y a la carcelaria. El registro de abonados de servicios móviles prepago existe desde la Resolución CRC 5050 de 2016, pero su nivel de verificación de identidad no ha cerrado ese hueco, como lo confirma la reiterada práctica de activación con documentos falsos o mediante terceros que el propio sector reconoce.

III. Marco constitucional y legal

El proyecto desarrolla los deberes de protección del artículo 2° de la Constitución, el derecho a la libertad personal del artículo 28, las garantías patrimoniales del artículo 58, la protección especial

5 Honorable Representante Milton Virgilio Carreño Sánchez, Proposición de citación a debate de control político sobre la extorsión rural y la seguridad ciudadana en el país, la región de la Orinoquía y el departamento del Meta, radicada el 1° de septiembre de 2026 ante la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, cuestionarios al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la Superintendencia Financiera de Colombia.

6 Corte Constitucional, Sentencia C-394 de 2007. Citación conservada de la versión previa del proyecto; se recomienda confirmar el radicado y el sentido exacto del condicionamiento en la Relatoría de la Corte Constitucional antes del primer debate.

7 La proporción de extorsiones originadas en establecimientos carcelarios atribuida en 2025 a un funcionario del Ministerio de Justicia y del Derecho se cita en la proposición de citación a debate de control político del 1° de septiembre de 2026 (cuestionario al Ministerio de Justicia y del Derecho, pregunta 2) como una afirmación pública sujeta a verificación de fuente, universo, período y metodología. Se marca aquí como DATO POR CONFIRMAR y no se utiliza como cifra oficial; su confirmación oficial, o la del dato equivalente que la reemplace, deberá incorporarse en la ponencia.

de la producción de alimentos del artículo 65, el reconocimiento de los organismos de acción comunal como expresión del derecho de asociación y de la participación democrática de los artículos 38 y 103, y los fines de resocialización y de respeto a la dignidad humana que gobiernan la ejecución de la pena conforme al artículo 12 de la Constitución y al artículo 5° de la Ley 65 de 1993, sin que las medidas de control de comunicaciones aquí previstas −ya vigentes desde 2014 en su núcleo− afecten garantía alguna de la persona privada de la libertad distinta del uso de un dispositivo no autorizado. Reforma tres leyes vigentes: la Ley 986 de 2005, la Ley 282 de 1996, y la Ley 65 de 1993 en los artículos que la Ley 1709 de 2014 le adicionó.

IV. Jurisprudencia aplicable

Tres sentencias de la Corte Constitucional delimitan el Título II y este las acata de manera expresa. La C-394 de 2007 identificó el criterio con el que deben leerse los destinatarios de la Ley 986 de 2005 y dejó a la víctima de extorsión por fuera de su extensión: la brecha se cierra aquí por vía legislativa. La C-392 de 2000 fijó el techo de la reserva de identidad: la identidad de quien declara contra el procesado no puede ocultarse a la defensa, y la protección del declarante debe darse por medios distintos; el artículo 2D lo acata de manera expresa. Y la C-336 de 2007 exige autorización judicial previa para la búsqueda selectiva en bases de datos personales confidenciales: el artículo 19A no toca ese estándar, y el nuevo artículo 19B tampoco, porque no accede a la información ni a los recursos, solo impide que la evidencia desaparezca mientras la orden judicial se tramita, en una lógica idéntica a la de las órdenes de conservación de datos que la doctrina procesal penal reconoce como una medida distinta y previa a la de acceso o incautación.

V. Contenido del articulado

El Título II incluye a la víctima certificada de extorsión entre los destinatarios de la Ley 986 de 2005 y selecciona los instrumentos compatibles con un delito en el que la víctima no está cautiva. Añade dos precisiones: habilita a la Junta de Acción Comunal de la que sea afiliada o dignataria la víctima para orientarla y acompañarla en el acceso al canal reservado de denuncia de los Gaula, sin sustituir su voluntad ni el carácter personal de la denuncia; e incorpora la circunstancia de agravación punitiva del liderazgo comunitario, ya vigente en el artículo 245 numeral 7 del Código Penal, como criterio expreso de la evaluación de riesgo y de la orientación jurídica que reciba la víctima.

El Título III reescribe el artículo 19 de la Ley 282 de 1996 y extiende el deber de información, con el mismo plazo de veinticuatro horas, a los actores por los que hoy circula el pago extorsivo: entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera, proveedores de pago, billeteras digitales, operadores postales de pago y giros, cooperativas con actividad financiera. Estas categorías, definidas por la actividad regulada y no por la marca comercial, cubren ya, sin necesidad de nombrarlos uno por uno en el texto de la ley −lo que la envejecería cada vez que el mercado cambiara de operador dominante−, a los proveedores de billeteras digitales de uso masivo en el país y a los operadores de giros internacionales. A esa extensión se suma el nuevo artículo 19B: un deber de preservación urgente, de dos horas, limitado a conservar la evidencia transaccional sin acceder a ella ni afectarla, mientras se tramita la autorización judicial que la Constitución exige para ir más allá.

El Título IV desarrolla el artículo 16A de la Ley 65 de 1993, ya vigente desde 2014, en tres direcciones concretas: fija un plazo de doce meses para que la Uspec elimine el acceso eléctrico individual en las celdas de mayor riesgo −cerrando el hueco físico que hoy permite mantener el celular cargado aunque su uso esté prohibido−; fija un plazo de setenta y dos horas para que los operadores ejecuten el bloqueo de IMEI e IMSI que el Inpec les requiera, formalizando en ley lo que un proyecto de Decreto de 2024 dejó sin expedir; y crea, en los artículos 16B y 16C, un régimen disciplinario reforzado frente a la connivencia del personal penitenciario y un deber de vigilancia preventiva y de reporte semestral del Ministerio Público sobre este frente específico.

El Título V ordena a la Comisión de Regulación de Comunicaciones fortalecer, dentro de seis meses, la verificación de identidad para la activación de líneas prepago, y crea un deber de reporte de patrones anómalos de activación al Gaula competente, apoyado en el mismo régimen sancionatorio del Título III.

El Título VI resuelve la transición sin efectos retroactivos sobre situaciones consolidadas, fija el inicio de los términos de adecuación técnica y disciplinaria del Título IV, y deroga expresamente las remisiones rotas del artículo 19 original de la Ley 282 de 1996.

VI. Análisis de impacto fiscal (artículo 7 de la Ley 819 de 2003)

El gasto público directo y cuantificable con la información disponible se concentra en el Título II. El universo de entrada está acotado por diseño, porque el beneficio exige noticia criminal: sobre las 13.417 víctimas registradas en 2025 se construyen tres escenarios de certificaciones anuales combinando el nivel de denuncia y la proporción de víctimas que efectivamente solicita el beneficio: denuncia constante y solicitud del cincuenta por ciento en el escenario bajo, que da 6.700 certificaciones; denuncia veinticinco por ciento mayor y solicitud del sesenta por ciento en el base, que da 10.100; y denuncia cincuenta por ciento mayor con solicitud del setenta y cinco por ciento en el alto, que da 15.100. En régimen estacionario y a precios de 2026, el gasto anual estimado con la Unidad de Pago por Capitación base del régimen subsidiado para 2026 ($1.541.706,27 anuales por afiliado) sería de $1.549 millones, $3.504 millones y $9.312 millones en los escenarios bajo, base y alto,

respectivamente; el límite aritmético a dos años sin prórroga es de $46.560 millones y, con la prórroga máxima, de $69.839 millones anuales. La ampliación cualitativa a las Juntas de Acción Comunal no crea una prestación nueva; prioriza, dentro del mismo universo y del mismo gasto ya estimado, a quienes además sean dignatarios o afiliados comunales.

El Título III no genera gasto público: es una obligación de conservación de evidencia a cargo de particulares ya obligados por el artículo 19A, ejecutable con los sistemas de monitoreo transaccional que la regulación de prevención de lavado de activos ya les exige mantener.

El Título IV sí implica un costo de adecuación física a cargo de la Uspec −la eliminación de puntos de conexión eléctrica individual en las celdas de mayor riesgo− cuyo monto no puede estimarse con la información pública disponible, porque depende del número de establecimientos clasificados como de mayor riesgo, de su diseño arquitectónico y del alcance técnico de la adecuación, variables que corresponden a un levantamiento de campo que este Despacho no está en capacidad de producir. Este impacto fiscal se declara como indeterminado y deberá cuantificarse con el concepto de la Uspec y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público antes del primer debate, en cumplimiento estricto del artículo 7° de la Ley 819 de 2003. El bloqueo de IMEI e IMSI y el fortalecimiento del Ministerio Público se ejecutan con la infraestructura, el personal y las apropiaciones ya existentes de los operadores, del Inpec y de la Procuraduría General de la Nación, sin crear plantas ni fondos.

El Título V se ejecuta con la estructura regulatoria existente de la Comisión de Regulación de Comunicaciones y con los sistemas de registro de abonados que los operadores ya administran; no se advierte gasto público directo.

VII. Consulta previa

La medida no activa el deber de consulta previa del Convenio 169 de la OIT. El criterio unificado por la Sentencia SU-123 de 2018 exige una afectación directa, específica y diferenciada de las comunidades étnicas en sus derechos, territorio o formas de vida, y descarta que la generalidad de una ley o la sola presencia de comunidades en el territorio la activen. Este proyecto protege a un universo abierto e indeterminado de destinatarios definido por la condición de víctima del delito o por la pertenencia a una Junta de Acción Comunal, regula obligaciones de sujetos obligados definidos por su actividad regulada, y ordena medidas de control dentro de establecimientos penitenciarios, todo ello sin distinción étnica ni territorial y sin regular, condicionar o gravar a las comunidades étnicas ni a sus territorios.

VIII. Conflicto de interés (artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019)

Conforme al artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, no se advierte impedimento previsible: el proyecto no genera beneficio particular, actual y directo para congresista alguno, pues sus destinatarios son un universo abierto de víctimas, de dignatarios y afiliados comunales, de sujetos obligados y de entidades estatales, el eventual beneficio solo se materializaría en la hipótesis futura e incierta de ser víctima del delito o de integrar una Junta de Acción Comunal, y ninguna disposición crea ganancia, privilegio ni extinción de obligaciones en cabeza de un congresista. Se trata de una decisión de beneficio general, naturaleza que el propio artículo 286 excluye del conflicto. Como práctica de transparencia, el autor dejará constancia razonada en estos términos antes del primer debate.

IX. Competencia, unidad de materia y trámite

El proyecto corresponde a la Comisión Primera Constitucional Permanente, conforme al artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, por versar sobre derechos y garantías de las víctimas y sobre política criminal.

La unidad de materia del artículo 158 de la Constitución no exige identidad de instrumento ni de entidad ejecutora dentro de una ley; exige que sus disposiciones guarden una conexidad razonable −causal, teleológica, temática o sistémica− con la materia dominante del proyecto. Así lo ha reconocido de manera reiterada la jurisprudencia constitucional al admitir leyes que, bajo un núcleo temático único, articulan instrumentos penales, administrativos, financieros y de política criminal frente a un mismo fenómeno, como ha ocurrido con las sucesivas leyes de seguridad ciudadana.[8]

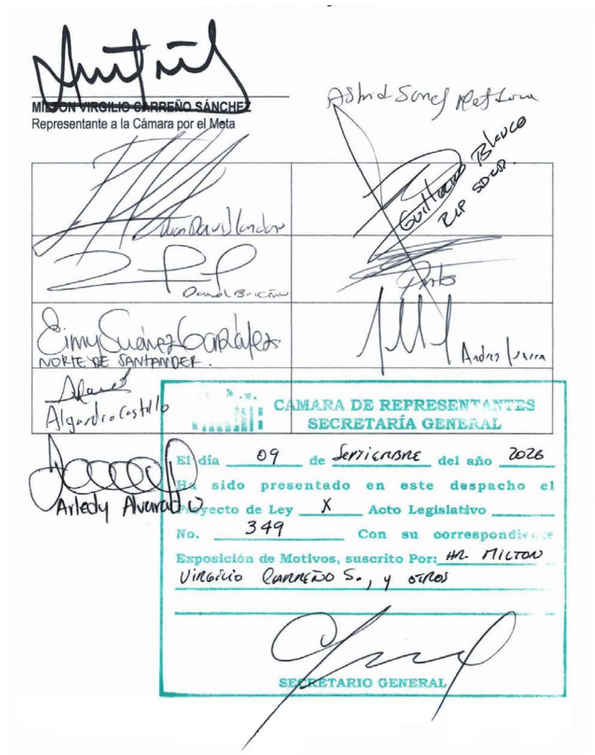
Este proyecto tiene un núcleo temático único: la extorsión, sus víctimas y las condiciones que hoy le permiten operar con impunidad. Los cuatro títulos sustantivos son manifestaciones conectadas de ese núcleo y no materias autónomas yuxtapuestas: la protección de la víctima (Título II) y la eficacia de la investigación mediante la trazabilidad financiera (Título III) atienden los dos extremos del mismo hecho victimizante; la prevención de la extorsión desde las cárceles (Título IV) y el control de la activación de líneas móviles (Título V) atienden las dos condiciones estructurales −el aparato de comunicación intramural y la línea sin identificación plena− que hoy permiten que esa misma extorsión se

[8] Constitución Política, artículo 158. Corte Constitucional, doctrina reiterada sobre unidad de materia y los criterios de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica, desarrollada a partir de la Sentencia C-025 de 1993 y aplicada de manera consistente en el control de leyes que integran varios instrumentos bajo un mismo núcleo temático (entre otras, las leyes de seguridad ciudadana). Se recomienda verificar y actualizar, antes del primer debate, la cita de la sentencia más reciente que unifique el criterio para el tipo de ley aquí proyectado.

ejecute con anonimato. Ninguno de los cuatro títulos podría entenderse ni aplicarse de manera autónoma sin referencia al fenómeno que el artículo 2° define como objeto único de la ley. Todos los componentes son de ley ordinaria y ninguno invade la iniciativa privativa del gobierno del artículo 154 de la Constitución: no se crean entidades ni estructura, y el único gasto nuevo cuantificable −la adecuación eléctrica de la Uspec− corresponde a la ejecución de un deber ya vigente desde 2014, cuyo monto se declara honestamente como indeterminado en la sección VI.

Por tratarse de una ley que incide en la política criminal, el artículo 167 de la Ley 65 de 1993, modificado por el artículo 91 de la Ley 1709 de 2014, y el numeral 6 del artículo 3° del Decreto 2055 de 2014, exigen concepto previo no vinculante del Consejo Superior de Política Criminal. El autor solicitará dicho concepto para que obre en el trámite del primer debate; su omisión no constituye vicio de trámite, pero su obtención acredita la deliberación informada que la Corte exige a la política criminal.

De los honorables congresistas,



CONTENIDO

Gaceta número 1336 - Lunes, 21 de septiembre de 2026

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS **Págs.**

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de Ley número 300 de 2026 Cámara, por medio de la cual se adoptan medidas para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana, la lucha contra la reincidencia delictiva, la atención prioritaria de las capturas en flagrancia, se modifican la Ley 599 de 2000 y la Ley 906 de 2004 y se dictan otras disposiciones..... 1

Proyecto de Ley número 349 de 2026 Cámara, por medio de la cual se adoptan medidas integrales de prevención y persecución del delito de extorsión con enfoque rural, se fortalece la protección de sus víctimas, se garantiza el deber de suministro y preservación de información financiera y de telecomunicaciones útil a la investigación, se fortalece el control de las comunicaciones no autorizadas y el régimen disciplinario en los establecimientos penitenciarios y carcelarios, se adoptan medidas de control en la activación de líneas de telefonía móvil, y se adicionan y modifican la Ley 986 de 2005, la Ley 282 de 1996 y la Ley 65 de 1993. 15