REPÚBLICA DE COLOMBIA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - Nº 1426 Bogotá, D. C., martes, 29 de septiembre de 2026 EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 263 DE 2026 SENADO

por medio de la cual se adoptan medidas integrales para fortalecer la prevención, investigación, judicialización y respuesta penitenciaria frente a la violencia asociada con armas de fuego sin permiso vigente de autoridad competente, se modifican las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004, 1098 de 2006 y 65 de 1993, y se dictan otras disposiciones.

Alfredo DELUQUE
#EscucharParaProgresar

Bogotá D.C., 22 de septiembre de 2026

Señores
MESA DIRECTIVA
Senado de la República
Ciudad

Asunto: Radicación Proyecto de Ley "Por medio de la cual se adoptan medidas integrales para fortalecer la prevención, investigación, judicialización y respuesta penitenciaria frente a la violencia asociada con armas de fuego sin permiso vigente de autoridad competente, se modifican las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004, 1098 de 2006 y 65 de 1993, y se dictan otras disposiciones."

Respetados señores,

Por medio de la presente me permito radicar el Proyecto de Ley "Por medio de la cual se adoptan medidas integrales para fortalecer la prevención, investigación, judicialización y respuesta penitenciaria frente a la violencia asociada con armas de fuego sin permiso vigente de autoridad competente, se modifican las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004, 1098 de 2006 y 65 de 1993, y se dictan otras disposiciones."

De manera atenta solicito respetuosamente iniciar el trámite correspondiente, en cumplimiento de las disposiciones previstas en la Constitución y la Ley, conforme al siguiente articulado y la respectiva exposición de motivos.

Cordialmente,

Alfredo Deluque Zuleta
Senador de la República

ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA
SENADOR DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Email: alfredo.deluque@senado.gov.co
Tel: 601 3823000 Ext 5133
@deluque @aldeluque @deluque

PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2026 SENADO

"Por medio de la cual se adoptan medidas integrales para fortalecer la prevención, investigación, judicialización y respuesta penitenciaria frente a la violencia asociada con armas de fuego sin permiso vigente de autoridad competente, se modifican las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004, 1098 de 2006 y 65 de 1993, y se dictan otras disposiciones."

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

TÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto fortalecer la prevención, la investigación, la judicialización, la sanción y la respuesta penitenciaria frente a las conductas relacionadas con la fabricación, el tráfico, el transporte, el almacenamiento, la distribución, el suministro, el porte o la tenencia de armas de fuego sin permiso vigente de autoridad competente, así como frente a los delitos dolosos en los cuales un arma de fuego sea empleada como instrumento para facilitar, preparar, ejecutar, asegurar el producto o procurar la impunidad de la conducta punible.

Parágrafo 1°. Ninguna disposición de la presente ley podrá interpretarse como autorización para desconocer la presunción de inocencia, invertir la carga de la prueba, establecer responsabilidad penal objetiva, imponer automáticamente medidas privativas de la libertad o limitar las competencias constitucionales y legales del juez.

Parágrafo 2°. Las medidas previstas en esta ley serán interpretadas de conformidad con los principios de dignidad humana, legalidad, favorabilidad,

proporcionalidad, necesidad, razonabilidad, debido proceso, independencia judicial, protección de las víctimas, interés superior de los niños, niñas y adolescentes y finalidad resocializadora de la pena.

Artículo 2°. Principios y criterios orientadores. La aplicación de la presente ley se regirá, además de por los principios establecidos en la Constitución Política y en los códigos que modifica, por los siguientes criterios:

a) Celeridad con garantías.

b) Investigación basada en evidencia.

c) Priorización objetiva.

d) Proporcionalidad de la intervención penal.

e) Excepcionalidad de la detención preventiva.

f) Protección efectiva de las víctimas y de la comunidad.

g) Justicia diferenciada para adolescentes.

h) Resocialización y prevención de la reincidencia.

i) Seguridad penitenciaria basada en riesgo.

j) Integridad y prevención de la corrupción penitenciaria.

k) Sostenibilidad fiscal.

l) Evaluación empírica de resultados.

Parágrafo. La prioridad procesal consagrada en esta ley no comportará disminución de los estándares probatorios, supresión de etapas procesales ni restricción de las garantías reconocidas a las partes e intervinientes.

Artículo 3°. Definiciones. Para efectos de la presente ley se entenderá por:

1. Arma de fuego sin permiso vigente de autoridad competente: aquella respecto de la cual la conducta concreta de importación, tráfico, fabricación, transporte, almacenamiento, distribución, venta, suministro, reparación, porte, tenencia, uso, conservación o adquisición, según corresponda, se realice sin el permiso exigido por el ordenamiento jurídico, con permiso vencido, suspendido o carente de vigencia, o excediendo las condiciones, el ámbito o el alcance de la autorización otorgada por la autoridad competente.

2. Delito cometido con arma de fuego: conducta punible dolosa en cuya preparación, ejecución, consumación, aseguramiento del producto o procura de impunidad se utilice funcionalmente un arma de fuego.

3. Conexidad instrumental armada: relación objetiva y demostrable entre una conducta contemplada en los artículos 365 o 366 del Código Penal y otro delito para cuya preparación, facilitación, ejecución, aseguramiento de beneficios o impunidad el arma haya sido destinada o utilizada.

4. Trámite preferente: mecanismo de priorización administrativa, investigativa y judicial aplicable dentro de las reglas del sistema procesal penal vigente, que comporta términos especiales de gestión y programación, sin constituir un sistema procesal autónomo.

5. Riesgo penitenciario reforzado: valoración administrativa individualizada, fundada en información verificable y criterios técnicos, relativa a la posibilidad de fuga, violencia intramural, dirección o continuidad de actividades criminales desde el establecimiento de reclusión, interferencia ilícita en comunicaciones, corrupción o afectación grave de la seguridad penitenciaria.

6. Identificación balística: conjunto de procedimientos técnico-científicos destinados a establecer la individualidad de un arma de fuego a partir de las marcas que imprime en los proyectiles y vainillas, así como su eventual vinculación con otros hechos investigados.

Parágrafo. Las expresiones definidas en este artículo no sustituyen ni modifican los elementos objetivos y subjetivos establecidos en los tipos penales correspondientes.

Artículo 4°. Ámbito de aplicación. Las disposiciones de la presente ley serán aplicables:

1. A las conductas previstas en los artículos 365 y 366 de la Ley 599 de 2000.

2. A los delitos dolosos cometidos mediante utilización instrumental de un arma de fuego, cuando dicha circunstancia resulte jurídicamente relevante conforme a la ley.

3. A las conductas conexas con extorsión, secuestro, homicidio, concierto para delinquir agravado, tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, terrorismo y financiación del terrorismo, cuando exista conexidad instrumental armada acreditada.

4. A los procesos del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes únicamente en los términos expresamente previstos en esta ley y bajo los principios especiales establecidos en la Ley 1098 de 2006.

5. A la ejecución penitenciaria de las personas privadas de la libertad que, conforme a una valoración individualizada, requieran condiciones reforzadas de seguridad.

TÍTULO II. DISPOSICIONES PENALES SUSTANCIALES

Artículo 5°. Agravación por conexidad instrumental con delitos de especial gravedad. Adiciónese el siguiente parágrafo al artículo 365 de la Ley 599 de 2000:

Parágrafo. *Cuando se demuestre que alguna de las conductas previstas en este artículo fue realizada con la finalidad de facilitar, preparar, ejecutar, asegurar el producto o procurar la impunidad de un delito de extorsión, secuestro, secuestro extorsivo, homicidio doloso, concierto para delinquir agravado, tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, terrorismo, financiación del terrorismo o administración de recursos relacionados con actividades terroristas o de delincuencia organizada, la pena correspondiente a la conducta prevista en el presente artículo se aumentará de una tercera parte a la mitad.*

El incremento únicamente procederá cuando dicha finalidad se encuentre debidamente acreditada mediante elementos materiales probatorios, evidencia física o información legalmente obtenida, y no podrá derivarse de la sola concurrencia temporal o espacial de dos conductas punibles, ni de la mera pertenencia del procesado a un determinado entorno social o territorial.

No habrá lugar a aplicar el aumento previsto en este parágrafo cuando la misma circunstancia fáctica haya determinado la duplicación de la pena conforme al inciso tercero de este artículo, o cuando constituya elemento del tipo o circunstancia específica de agravación de otra conducta concurrente. Lo dispuesto en este parágrafo se aplicará sin perjuicio de las reglas relativas al concurso de conductas punibles previstas en el artículo 31 de este Código.

La circunstancia de agravación incorporada por el presente artículo se denominará, para todos los efectos de la presente ley, agravación por conexidad instrumental armada.

Artículo 6°. Agravación en materia de armas de uso restringido o privativo. Adiciónese el siguiente parágrafo al artículo 366 de la Ley 599 de 2000:

Parágrafo. *Cuando las conductas previstas en este artículo se realicen con la finalidad demostrada de facilitar, preparar, ejecutar, asegurar el producto o procurar la impunidad de cualquiera de las conductas señaladas en el parágrafo del artículo 365 de este Código, la pena se aumentará de una tercera parte a la mitad, con observancia de las reglas de acreditación probatoria, de prohibición de doble valoración y de concurso de conductas punibles previstas en dicho parágrafo.*

Esta circunstancia será objeto de valoración independiente respecto de aquellas que determinan la duplicación de la pena por remisión al inciso tercero del artículo 365.

Artículo 7°. Exclusión diferenciada de beneficios y subrogados penales. Adiciónese al inciso segundo del artículo 68A de la Ley 599 de 2000 el siguiente texto, el cual se insertará a continuación de la expresión «y feminicidio simple o agravado», sustituyendo el punto final por punto y coma:

"; fabricación, tráfico, porte o tenencia de armas de fuego, accesorios, partes o municiones, prevista en el artículo 365, cuando concurra cualquiera de las circunstancias establecidas en su inciso tercero que den lugar a la duplicación de la pena, o cuando se configure la circunstancia de agravación por conexidad instrumental armada prevista en el parágrafo del mismo artículo; fabricación, tráfico y porte de armas, municiones de uso restringido, de uso privativo de las Fuerzas Armadas o explosivos, prevista en el artículo 366, cuando concurra cualquiera de las circunstancias que, por remisión al inciso tercero del artículo 365, den lugar a la duplicación de la pena, o cuando se configure la circunstancia de agravación por conexidad instrumental armada".

Parágrafo 1°. La incorporación de las conductas previstas en los artículos 365 y 366 del Código Penal al régimen de exclusión establecido en el artículo 68A operará únicamente en los eventos expresamente señalados en el texto adicionado por el presente artículo. En consecuencia, la sola adecuación típica de la conducta a los artículos 365 o 366, sin que concurra alguna de las circunstancias de agravación allí señaladas o la circunstancia de agravación por conexidad instrumental armada, no dará lugar, por sí misma, a la aplicación de las exclusiones previstas en el artículo 68A.

Parágrafo 2°. La exclusión establecida en el presente artículo comprenderá la suspensión condicional de la ejecución de la pena, la prisión domiciliaria como sustitutiva de la prisión y los demás beneficios judiciales o administrativos comprendidos por el artículo 68A, sin perjuicio de:

a) Los beneficios por colaboración efectiva regulados por la ley;

b) La libertad condicional prevista en el artículo 64 del Código Penal;

c) El mecanismo sustitutivo previsto en el artículo 38G del Código Penal, en los eventos en que dicha disposición resulte aplicable conforme a su propio texto;

d) La sustitución de la detención preventiva y de la ejecución de la pena en los eventos contemplados en los numerales 2, 3, 4 y 5 del artículo 314 de la Ley 906 de 2004, cuando resulte jurídicamente procedente a la luz del parágrafo de dicho artículo; y

e) La excepción prevista para las mujeres cabeza de familia que cumplan los requisitos establecidos en la Ley 2292 de 2023.

Parágrafo 3°. En ningún caso la presente disposición podrá interpretarse como exclusión de un beneficio, subrogado o mecanismo sustitutivo respecto del cual el propio artículo 68A establezca expresamente su inaplicabilidad, ni como restricción de los tratamientos diferenciados que la Constitución o la ley reconozcan a poblaciones de especial protección.

Parágrafo 4°. Lo dispuesto en el presente artículo se entiende sin perjuicio de las restricciones que, respecto de las conductas previstas en los artículos 365 y 366 del Código Penal, ya establecen el parágrafo del artículo 314 de la Ley 906 de 2004 y el artículo 38G de la Ley 599 de 2000, en los términos en que fueron modificados por la Ley 2356 de 2024. La presente ley no amplía, restringe ni deroga dichas disposiciones.

TÍTULO III. DISPOSICIONES PROCESALES

Artículo 8°. Valoración reforzada del peligro para la comunidad. Adiciónense los siguientes parágrafos al artículo 310 de la Ley 906 de 2004:

Parágrafo 1°. *En los procesos relacionados con las conductas descritas en los artículos 365 y 366 del Código Penal o con delitos dolosos en los que se haya empleado instrumentalmente un arma de fuego, al valorar la circunstancia prevista en el numeral 5 del presente artículo, el juez podrá considerar, entre otros elementos objetivos debidamente sustentados:*

a) La inexistencia, falta de vigencia, suspensión o utilización por fuera del alcance del permiso de autoridad competente.

b) La alteración, eliminación o adulteración de los signos de identificación del arma.

c) La modificación de sus características con capacidad para aumentar su letalidad.

d) La existencia de múltiples armas, municiones o componentes cuya cantidad y condiciones guarden relación objetivamente verificable con una actividad delictiva.

e) La existencia de elementos materiales probatorios o evidencia física que permitan inferir su destinación para la comisión de otra conducta punible.

f) La vinculación acreditada de la conducta investigada con estructuras de delincuencia organizada.

g) La existencia de actos encaminados a ocultar, destruir, transferir o impedir la identificación o trazabilidad del arma después de la conducta investigada.

h) El origen del arma, cuando se acredite que corresponde a dotación oficial reportada como extraviada, hurtada o sustraída, o que proviene de fuentes de desvío institucional.

Parágrafo 2°. *Ninguna de las circunstancias anteriores constituirá por sí sola presunción legal de peligrosidad, presunción de responsabilidad penal ni fundamento automático para imponer detención preventiva.*

Parágrafo 3°. *Corresponderá a la Fiscalía General de la Nación o al sujeto legalmente legitimado para solicitar la medida aportar los elementos necesarios para demostrar los presupuestos constitucionales y legales de su imposición. El juez de control de garantías realizará en todos los casos una valoración individualizada de inferencia razonable de autoría o participación, necesidad, idoneidad, proporcionalidad y suficiencia o insuficiencia de medidas menos restrictivas.*

Parágrafo 4°. *Cuando concurran dos (2) o más de las circunstancias previstas en el parágrafo 1°, o una de ellas junto con la utilización del arma en homicidio doloso, extorsión o secuestro, el fiscal deberá pronunciarse expresamente en audiencia sobre la procedencia de solicitar medida de aseguramiento privativa de la libertad. El juez de control de garantías que decida no imponerla deberá exponer, de manera concreta y respecto de cada circunstancia acreditada, las razones por las cuales no configura peligro para*

la comunidad o por las cuales las medidas no privativas resultan suficientes. Lo dispuesto en este parágrafo no constituye presunción de peligrosidad ni exime a la Fiscalía de la carga de demostrar los presupuestos de la medida.

Artículo 9°. Trámite preferente. Los procesos penales que involucren las conductas contempladas en los artículos 365 o 366 del Código Penal, o delitos dolosos respecto de los cuales exista evidencia de utilización instrumental de arma de fuego y se trate de homicidio, extorsión, secuestro, concierto para delinquir agravado, tráfico de estupefacientes o terrorismo, serán objeto de trámite preferente en los términos de la presente ley.

La preferencia comprenderá la asignación, la investigación, la actividad de policía judicial, el análisis balístico, la verificación de permisos y antecedentes del arma, la programación de audiencias y la adopción de decisiones judiciales.

Parágrafo 1°. La aplicación del trámite preferente no alterará las reglas de competencia, el juez natural, la estructura del proceso penal ni los derechos de defensa y contradicción.

Parágrafo 2°. En procesos con pluralidad significativa de imputados, criminalidad organizada o especial complejidad probatoria, la Fiscalía podrá justificar mediante decisión motivada la aplicación de los términos ordinarios, sin que ello implique la pérdida de la prioridad institucional del asunto.

Parágrafo 3°. Las víctimas y sus representantes serán informadas de la sujeción del proceso al trámite preferente y del estado de la actuación, en los términos de los artículos 11 y 136 de la Ley 906 de 2004.

Artículo 10. Términos del trámite preferente. Adiciónense los siguientes parágrafos al artículo 175 de la Ley 906 de 2004, los cuales se numerarán en forma consecutiva a los parágrafos actualmente vigentes:

Parágrafo 4°. *En los procesos sometidos al trámite preferente establecido en la ley que adopta medidas integrales frente a la violencia asociada con armas de fuego:*

a) La Fiscalía dispondrá de un término máximo de cuarenta y cinco (45) días, contados desde el día siguiente a la formulación de imputación, para presentar el escrito de acusación o solicitar la preclusión.

b) El término será de sesenta (60) días cuando exista concurso de delitos, tres o más imputados, o se trate de un delito de competencia de los jueces penales del circuito especializados.

c) La audiencia preparatoria deberá realizarse a más tardar dentro de los treinta (30) días siguientes a la audiencia de formulación de acusación.

d) La audiencia de juicio oral deberá iniciarse dentro de los treinta (30) días siguientes a la culminación de la audiencia preparatoria.

Parágrafo 5°. *Los términos establecidos en el parágrafo anterior constituyen términos especiales de gestión procesal y prioridad. Su consagración no modifica, amplía ni restringe las causales y términos de libertad previstos en los artículos 317 y 317A de la Ley 906 de 2004, ni las consecuencias establecidas en el artículo 294 del mismo código.*

Parágrafo 6°. *La inobservancia injustificada de estos términos dará lugar a las actuaciones disciplinarias que correspondan, previa determinación individual de responsabilidad y con respeto del debido proceso. La Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura publicarán trimestralmente, por seccional y distrito judicial, el porcentaje de procesos sometidos al trámite preferente que cumplieron cada uno de los términos previstos en el parágrafo 4°.*

Artículo 11. Priorización institucional. La Fiscalía General de la Nación, la Policía Judicial y el Consejo Superior de la Judicatura, en el marco de sus competencias constitucionales, autonomía administrativa, disponibilidad presupuestal y sistemas internos de reparto, establecerán mecanismos de priorización para los procesos de que trata la presente ley.

Estos mecanismos deberán procurar:

a) Asignación oportuna de policía judicial.

b) Verificación expedita del régimen jurídico y trazabilidad del arma.

c) Priorización de análisis balísticos y criminalísticos.

d) Identificación de eventuales conexiones entre armas incautadas y otros hechos investigados.

e) Continuidad razonable en la asignación de fiscales e investigadores.

f) Programación preferente de audiencias.

Parágrafo 1. La presente disposición no crea cargos, despachos judiciales, fiscalías ni dependencias administrativas nuevas. La creación o modificación de estructuras institucionales deberá realizarse conforme a las competencias constitucionales y legales aplicables.

Parágrafo 2°. Autorízase al Gobierno Nacional para incorporar en el Presupuesto General de la Nación las partidas necesarias para la implementación de la presente ley, en especial las destinadas a policía judicial, laboratorios de identificación balística y despachos con dedicación preferente. Los mecanismos de priorización fijarán metas anuales verificables de reducción de los tiempos procesales, cuyo cumplimiento se reportará en el informe previsto en el artículo 25.

Artículo 12. Verificación, trazabilidad e identificación balística de armas de fuego. La Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional y la autoridad competente en materia de registro, control y expedición de permisos de armas adoptarán mecanismos interoperables, seguros y auditables para verificar, dentro de las investigaciones penales:

1. La existencia y vigencia del permiso correspondiente.

2. La identificación y trazabilidad del arma, incluida la determinación de su origen legal o ilegal, sus transferencias documentadas y el punto de desvío, cuando ello sea técnicamente posible.

3. Los reportes de pérdida, hurto, decomiso, incautación o transferencia.

4. La vinculación balística con otros hechos investigados.

5. Las modificaciones o alteraciones relevantes.

Toda arma de fuego incautada, decomisada, recuperada o hallada, así como los proyectiles y vainillas recolectados en el lugar de los hechos, serán sometidos a los procedimientos de identificación balística y sus resultados serán incorporados al sistema nacional de identificación balística administrado por la autoridad competente, dentro de los términos que fije el reglamento y, en todo caso, con prioridad en los procesos sometidos al trámite preferente. La autoridad competente realizará de manera sistemática los cotejos y correlaciones que permitan establecer vinculaciones entre hechos, y comunicará sus resultados al fiscal del caso y a los despachos que investiguen hechos correlacionados.

Parágrafo 1°. El intercambio de información estará sometido a las reglas constitucionales y legales de protección de datos personales, reserva de la investigación, cadena de custodia y seguridad de la información.

Parágrafo 2°. El resultado de la consulta administrativa sobre permisos no sustituirá el análisis de tipicidad, antijuridicidad o culpabilidad que corresponde a las autoridades judiciales, ni el resultado del cotejo balístico constituirá por sí solo prueba de responsabilidad penal.

Parágrafo 3°. La implementación de las obligaciones previstas en este artículo será progresiva y se ajustará a las capacidades técnicas y presupuestales disponibles, conforme al plan que para el efecto adopten las entidades competentes.

Artículo 13. Custodia, disposición y destrucción de armas de fuego incautadas. Las autoridades competentes adoptarán protocolos verificables y auditables de custodia, inventario, administración y disposición final de las armas de fuego, municiones y explosivos incautados, decomisados o entregados, con el propósito de impedir su retorno a los circuitos ilegales.

La disposición final deberá realizarse una vez cumplidos los fines probatorios y agotadas las obligaciones de identificación balística previstas en el artículo anterior, previa autorización de la autoridad judicial competente cuando ello corresponda, y quedará sometida a registro público agregado y a auditoría periódica.

Parágrafo. El Gobierno nacional reportará anualmente al Congreso de la República, dentro del informe previsto en el artículo 25 de la presente ley, el número de armas incautadas, sometidas a identificación balística y objeto de disposición final.

Artículo 14. Prohibición de automatismos en materia de libertad. La existencia de una imputación relacionada con un arma de fuego, la ausencia del permiso correspondiente o la aplicación del trámite preferente no producirán automáticamente la imposición de una medida de aseguramiento privativa de la libertad.

Toda restricción preventiva de la libertad se sujetará a los artículos 28, 29 y 250 de la Constitución Política y a los requisitos previstos en los artículos 306, 307, 308, 310 y concordantes de la Ley 906 de 2004.

Parágrafo. Cuando el juez considere suficientemente acreditados los presupuestos para imponer una medida de aseguramiento privativa de la libertad, deberá expresar de manera concreta las razones por las cuales las medidas menos restrictivas resultan insuficientes para alcanzar las finalidades constitucionalmente admisibles.

TÍTULO IV. ADOLESCENTES Y PROTECCIÓN REFORZADA DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

Artículo 15. Ruta prioritaria en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes. Los procesos adelantados dentro del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes relacionados con homicidio doloso, secuestro, extorsión u otras conductas de especial gravedad cometidas mediante utilización de arma de fuego serán objeto de gestión prioritaria por las autoridades que integran el sistema.

La priorización deberá garantizar:

a) Defensa técnica especializada.

b) Intervención oportuna de la Defensoría de Familia.

c) Valoración de posibles escenarios de instrumentalización por adultos o estructuras criminales.

d) Restablecimiento de derechos cuando haya lugar.

e) Atención psicosocial y familiar.

f) Continuidad educativa.

g) Justicia restaurativa, verdad y reparación.

h) Programación diligente de las actuaciones judiciales.

Parágrafo 1°. La priorización no modificará la naturaleza pedagógica, específica y diferenciada del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes.

Parágrafo 2°. En todos los casos, la autoridad competente ordenará la investigación autónoma de la cadena mediante la cual el arma de fuego llegó a manos del adolescente y remitirá los hallazgos a la Fiscalía General de la Nación para lo de su competencia.

Artículo 16. Valoración especial en la imposición de sanciones del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes. Adiciónese un parágrafo al artículo 189 de la Ley 1098 de 2006:

Parágrafo. *Cuando la conducta declarada haya sido cometida mediante utilización de un arma de fuego o comprenda las conductas previstas en los artículos 365 o 366 del Código Penal, el estudio presentado por la Defensoría de Familia y la decisión judicial deberán considerar expresamente:*

a) Las circunstancias de acceso del adolescente al arma.

b) La eventual participación o instrumentalización por parte de adultos.

c) Su vinculación o presión por grupos delictivos.

d) La naturaleza y gravedad concreta de la conducta.

e) El riesgo de reiteración.

f) Las necesidades educativas, familiares, psicológicas y sociales del adolescente.

g) Las posibilidades reales de justicia restaurativa, rehabilitación y reintegración.

La existencia del arma no dará lugar por sí sola a la imposición automática del máximo de la sanción.

Artículo 17. Instrumentalización de niños, niñas y adolescentes mediante armas de fuego. Adiciónese un parágrafo al artículo 188D de la Ley 599 de 2000:

Parágrafo. *Cuando la conducta prevista en el presente artículo tenga por objeto que el niño, niña o adolescente importe, transporte, almacene, suministre, porte, tenga, conserve o utilice un arma de fuego sin el permiso exigible, o que participe mediante arma de fuego en delitos de homicidio doloso, secuestro, extorsión, tráfico de estupefacientes, terrorismo o actividades de delincuencia organizada, la pena se aumentará de una tercera parte a la mitad.*

La aplicación de esta agravación respetará las reglas sobre concurso y la prohibición de doble valoración de una misma circunstancia.

TÍTULO V. DISPOSICIONES PENITENCIARIAS

Artículo 18. Clasificación y asignación penitenciaria basada en riesgo. Adiciónese un parágrafo al artículo 63 de la Ley 65 de 1993:

Parágrafo. *El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario fortalecerá los mecanismos técnicos de clasificación y asignación de las personas privadas*

de la libertad, incorporando, cuando resulte pertinente, criterios de riesgo relacionados con:

a) La capacidad demòstrada de continuar actividades criminales desde el establecimiento.

b) La dirección o pertenencia a organizaciones criminales.

c) El riesgo de violencia intramural.

d) El riesgo de fuga.

e) La interferencia ilícita en comunicaciones.

f) La capacidad de corrupción o intimidación de servidores, contratistas, visitantes u otros internos.

g) Las necesidades especiales de seguridad.

La clasificación tendrá carácter individualizado, revisable y técnicamente motivado, y no sustituirá ni modificará decisiones judiciales relativas a medidas de aseguramiento, beneficios, subrogados o libertad.

Parágrafo. La situación de hacinamiento no podrá desconocerse como circunstancia constitucionalmente relevante cuando comprometa la dignidad humana o los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad.

Artículo 19. Plan Nacional de Infraestructura Penitenciaria de Alta y Máxima Seguridad. El Gobierno nacional, por conducto del Ministerio de Justicia y del Derecho y de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC), en coordinación con el INPEC, formulará o actualizará, dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, un Plan Nacional de Infraestructura Penitenciaria de Alta y Máxima Seguridad.

El Plan podrá comprender construcción, ampliación, adecuación, modernización tecnológica y habilitación de establecimientos o complejos penitenciarios de alta y máxima seguridad, incluidas soluciones modulares cuando se encuentren técnicamente justificadas.

Para su formulación se considerarán, entre otros:

a) Las necesidades proyectadas de cupos.

b) El nivel de riesgo de la población penitenciaria.

c) La separación efectiva según clasificación penitenciaria.

d) La capacidad de impedir la dirección de actividades criminales desde los establecimientos.

e) La seguridad física y tecnológica.

f) El bloqueo y control legalmente autorizado de comunicaciones ilícitas.

g) El acceso efectivo a defensa, salud, visitas y demás derechos no suspendidos por la condena.

h) Las condiciones de dignidad y resocialización.

i) La viabilidad ambiental, territorial, logística y presupuestal.

j) Los costos de construcción, mantenimiento y operación durante el ciclo de vida de la infraestructura.

k) La compatibilidad con la política penitenciaria y criminal vigente y con las decisiones de la Corte Constitucional.

Parágrafo 1°. El Gobierno podrá priorizar establecimientos de gran capacidad y máxima seguridad destinados a personas clasificadas en los niveles superiores de riesgo.

Parágrafo 2°. Los proyectos deberán incorporar espacios suficientes para educación, trabajo, salud, atención jurídica, tratamiento penitenciario y demás componentes necesarios para la resocialización.

Parágrafo 3°. El Plan será presentado al Consejo Superior de Política Criminal y remitido, para su conocimiento, a las Comisiones Primeras de Senado y Cámara.

Artículo 20. Control diferenciado de comunicaciones. El INPEC y la USPEC fortalecerán los mecanismos tecnológicos, físicos y operativos destinados a prevenir la utilización ilícita de comunicaciones desde los establecimientos de reclusión, de manera especialmente reforzada respecto de internos clasificados en niveles altos de riesgo.

Las medidas deberán diferenciar entre comunicaciones ilícitas y comunicaciones constitucionalmente protegidas y deberán garantizar, conforme a la ley:

a) La confidencialidad de las comunicaciones con la defensa técnica.

b) El acceso razonable a comunicaciones familiares autorizadas.

c) El control de dispositivos no autorizados.

d) La trazabilidad de accesos y visitas en áreas de alta seguridad.

e) La auditoría periódica de los sistemas tecnológicos de seguridad.

Parágrafo. Las restricciones serán necesarias, proporcionadas, individualizadas cuando corresponda, temporalmente delimitadas y sujetas a los controles constitucionales y legales aplicables.

Artículo 21. Trabajo, formación y cárceles productivas. La población privada de la libertad tendrá acceso progresivo a oportunidades de trabajo, formación para el trabajo, educación y actividades productivas como componentes esenciales de la resocialización, de conformidad con la Ley 65 de 1993 y la Ley 2446 de 2025.

La implementación de programas productivos respetará la libertad de elección, las aptitudes y capacidades de los internos, las reglas de seguridad penitenciaria, las condiciones dignas y justas de trabajo y los principios de la Política Pública de Cárceles Productivas.

Parágrafo 1°. La participación en programas productivos no podrá imponerse coercitivamente ni utilizarse como sanción disciplinaria.

Parágrafo 2°. La negativa a participar en un programa productivo no dará lugar, por sí sola, a sanciones no previstas en la ley.

Parágrafo 3°. La clasificación en niveles altos de riesgo no comportará la exclusión automática de los programas de trabajo, educación y formación, los cuales se ajustarán a las condiciones de seguridad del establecimiento.

Artículo 22. Remuneración, reparación y ahorro. La remuneración derivada del trabajo penitenciario se sujetará a la Ley 65 de 1993, a la Ley 2446 de 2025 y a las demás normas aplicables.

El sistema promoverá:

a) El cumplimiento de obligaciones de reparación a las víctimas cuando exista decisión judicial ejecutoriada o mecanismo legal que así lo determine.

b) El apoyo voluntario a cargas familiares legítimas.

c) La creación de mecanismos de ahorro para facilitar la reintegración social al momento de recuperar la libertad.

d) La educación financiera de las personas privadas de la libertad.

Parágrafo. No podrá establecerse una afectación general y automática de la remuneración laboral del interno para financiar su sostenimiento, reparar víctimas o atender otros conceptos por fuera de los casos y procedimientos expresamente autorizados por la ley.

Artículo 23. Integridad institucional y rotación del personal penitenciario. El INPEC, bajo la supervisión del Ministerio de Justicia y del Derecho, adoptará y mantendrá una política de integridad institucional, gestión del riesgo de corrupción y rotación periódica del personal asignado a cargos, puestos o funciones que presenten niveles altos de exposición a captura, coacción, corrupción o relacionamiento indebido con personas privadas de la libertad o estructuras criminales.

La política deberá:

a) Identificar, mediante matrices objetivas, los puestos y funciones sometidos a rotación reforzada.

b) Establecer períodos razonables de permanencia y rotación, atendiendo a la naturaleza del cargo, el riesgo, la especialidad, la continuidad del servicio y las necesidades institucionales.

c) Prestar especial atención a funciones de mando, vigilancia en áreas de alta seguridad, control de accesos y visitas, comunicaciones, traslados, inteligencia penitenciaria, contratación, tesorería y demás procesos críticos.

d) Impedir que las decisiones de traslado o rotación puedan ser determinadas, directa o indirectamente, por personas privadas de la libertad o terceros interesados.

e) Incorporar mecanismos de evaluación de integridad, desempeño y alertas de riesgo.

f) Respetar los derechos de carrera, el debido proceso, la salud ocupacional, la seguridad personal y la unidad familiar en los términos que correspondan.

g) Adoptar medidas especiales de protección cuando existan amenazas o retaliaciones derivadas del ejercicio legítimo de las funciones.

Parágrafo 1°. Corresponderá exclusivamente al INPEC, por medio de las autoridades legal y reglamentariamente competentes, adoptar las decisiones individuales de traslado, reubicación o rotación.

Parágrafo 2°. La rotación no tendrá carácter sancionatorio. La separación definitiva del cargo, la destitución o la imposición de sanciones por corrupción, negligencia grave u otras conductas disciplinables se sujetará al régimen penal y disciplinario vigente y al debido proceso.

Parágrafo 3°. La reubicación preventiva por razones urgentes de seguridad o integridad institucional procederá únicamente en los casos y condiciones autorizados por el ordenamiento vigente, sin prejuzgamiento sobre responsabilidad disciplinaria o penal.

Artículo 24. Seguridad penitenciaria y garantía de derechos fundamentales. Las medidas de alta y máxima seguridad establecidas en la presente ley estarán orientadas a impedir fugas, violencia intramural, corrupción, ingreso de elementos prohibidos y continuidad de actividades criminales desde los establecimientos penitenciarios.

Su aplicación no podrá implicar:

a) Tratos crueles, inhumanos o degradantes.

b) Aislamiento indefinido contrario a la Constitución y a la ley.

c) Restricción absoluta del derecho de defensa.

d) Desconocimiento del derecho a la salud.

e) Eliminación injustificada de contactos familiares permitidos.

f) Negación de oportunidades razonables de resocialización.

Parágrafo. Las medidas de seguridad reforzada serán objeto de revisión periódica y motivada, y cesarán cuando desaparezcan las condiciones de riesgo que las justificaron.

TÍTULO VI. SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y DISPOSICIONES FINALES

Artículo 25. Informe anual al Congreso. El Ministerio de Justicia y del Derecho, con la información suministrada dentro del marco de sus competencias por la Fiscalía General de la Nación, el Consejo Superior de la Judicatura, la Policía Nacional, el INPEC, la USPEC y el ICBF, presentará anualmente al Congreso de la República un informe público de seguimiento a la implementación de la presente ley.

El informe contendrá, como mínimo:

a) El número de procesos sometidos a trámite preferente.

b) Los tiempos promedio entre imputación, acusación, audiencia preparatoria, juicio oral y sentencia.

c) El número de procesos por los artículos 365 y 366 del Código Penal.

d) El número de casos con conexidad instrumental armada.

e) Las medidas de aseguramiento solicitadas, concedidas, negadas, sustituidas y revocadas.

f) Los resultados judiciales, incluidas condenas y absoluciones.

g) Los indicadores de reincidencia, en cuanto exista metodología estadística suficiente.

h) La participación de adolescentes y los casos de instrumentalización por adultos.

i) La población penitenciaria asociada a las conductas objeto de esta ley.

j) Las necesidades, creación y utilización de cupos de alta y máxima seguridad.

k) Los incidentes graves de comunicaciones ilícitas y continuidad criminal desde establecimientos penitenciarios.

l) Los resultados de los programas de integridad y rotación.

m) El número de armas incautadas, sometidas a identificación balística, correlacionadas con otros hechos y objeto de disposición final.

n) Los costos presupuestales atribuibles a la implementación.

o) Los indicadores de resocialización.

Parágrafo. La información pública será presentada de forma agregada y anonimizada cuando resulte necesario para proteger investigaciones, datos personales, víctimas, menores de edad o información sometida a reserva.

Artículo 26. Evaluación de impacto. A los dos (2) y cuatro (4) años de entrada en vigencia de la presente ley, el Ministerio de Justicia y del Derecho coordinará una evaluación de impacto que permita establecer, al menos:

a) Si disminuyeron los tiempos procesales.

b) Si aumentó la proporción de esclarecimiento y de decisiones judiciales definitivas.

c) Si se redujo la reiteración de conductas asociadas con armas de fuego.

d) El impacto sobre la población privada de la libertad.

e) El impacto sobre la capacidad penitenciaria.

f) El impacto fiscal efectivo.

g) Los resultados del componente especial de adolescentes.

h) Los efectos sobre las garantías procesales y las causales de libertad.

Parágrafo. La evaluación deberá ser remitida al Congreso de la República y al Consejo Superior de Política Criminal, y sus resultados servirán de fundamento para los ajustes legislativos que resulten pertinentes.

Artículo 27. Sostenibilidad fiscal. Las entidades competentes implementarán las disposiciones de la presente ley de manera progresiva, de conformidad con sus competencias, las disponibilidades presupuestales aprobadas en cada vigencia y el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

La implementación de las medidas de infraestructura, interoperabilidad tecnológica, seguridad penitenciaria y fortalecimiento institucional deberá incorporarse a los correspondientes instrumentos de planeación y programación presupuestal.

Parágrafo 1°. La presente disposición no autoriza por sí misma la creación de cargos, plantas de personal, establecimientos públicos u otras estructuras administrativas cuya creación se encuentre sometida a iniciativa o procedimiento constitucional especial.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional podrá priorizar recursos existentes destinados a infraestructura penitenciaria, seguridad tecnológica, modernización de los establecimientos y política criminal para el cumplimiento de los objetivos de esta ley.

Artículo 28. Concepto y coordinación de política criminal. La implementación de la presente ley se desarrollará de manera articulada con la Política Criminal del Estado y con los instrumentos de planeación penitenciaria vigentes.

El Gobierno nacional y las entidades que integran el Consejo Superior de Política Criminal adoptarán, dentro de sus respectivas competencias, las acciones necesarias para evaluar permanentemente la incidencia de la presente ley sobre el sistema penal, la detención preventiva y la capacidad penitenciaria.

Artículo 29. Reglamentación. El Gobierno nacional reglamentará, dentro de los doce (12) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, exclusivamente aquellos aspectos administrativos que requieran desarrollo reglamentario y que se encuentren dentro de su competencia constitucional.

La Fiscalía General de la Nación, el Consejo Superior de la Judicatura, el INPEC, la USPEC, el ICBF y las demás autoridades competentes expedirán o ajustarán, dentro del mismo término y en ejercicio de sus competencias autónomas, los protocolos, lineamientos o actos administrativos necesarios.

Parágrafo. La potestad reglamentaria no podrá utilizarse para crear tipos penales, circunstancias de agravación, medidas de aseguramiento, causales de libertad ni restricciones de derechos que correspondan al legislador.

Artículo 30. Régimen de transición. Las disposiciones de naturaleza penal sustancial contenidas en esta ley se aplicarán a las conductas cometidas con posterioridad a su entrada en vigencia, sin perjuicio del principio constitucional de favorabilidad.

Las disposiciones procesales se aplicarán conforme a las reglas de vigencia temporal previstas en el ordenamiento procesal penal, sin afectar situaciones jurídicas consolidadas, términos ya cumplidos ni garantías de los procesados.

Las medidas administrativas, penitenciarias, tecnológicas y de infraestructura tendrán implementación progresiva conforme a los planes, cronogramas y apropiaciones correspondientes.

Artículo 31. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y modifica, adiciona o complementa las disposiciones expresamente señaladas en ella.

Deróguense las disposiciones que le sean contrarias, con observancia de los principios constitucionales de legalidad y favorabilidad penal.

Atentamente,

Alfredo Deluque Zuleta
Senador de la República

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL / RADICACIÓN DE PROYECTOS

[X] PROYECTO DE LEY (P.L.) No.: 263/2026

[ ] PROYECTO ACTO LEGISLATIVO (PAL) No.:.....

FECHA: 23 / 09 / 2026 FOLIOS:

AUTOR(ES): ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA
SENADOR DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

Jorge Figueroa

FIRMA SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene por objeto desarrollar una política criminal integral frente a la violencia asociada con armas de fuego, partiendo de una premisa que atraviesa toda la iniciativa: el problema colombiano no radica en la inexistencia de herramientas penales severas, sino en las dificultades de investigación, judicialización oportuna, trazabilidad de las armas, articulación interinstitucional, gestión judicial y ejecución penitenciaria.

Esta afirmación no es retórica. El ordenamiento colombiano ya contempla penas de nueve (9) a doce (12) años de prisión para las conductas descritas en el artículo 365 del Código Penal, y de once (11) a quince (15) años para las armas de uso restringido o privativo de la Fuerza Pública contempladas en el artículo 366, además de un catálogo de circunstancias que pueden duplicar dichas penas. A ello se suman las agravaciones genéricas del artículo 58 del Código Penal, el régimen de exclusión de beneficios del artículo 68A, las herramientas especiales de la Ley 1908 de 2018 frente a grupos delictivos organizados y las modificaciones introducidas por la Ley 2197 de 2022 en materia de seguridad ciudadana. Colombia no es un país sin normas frente al arma ilegal: es un país donde la norma no se traduce, con suficiente frecuencia, en una consecuencia cierta y oportuna.

Por esa razón, la iniciativa no se limita a aumentar penas. Propone una intervención articulada en cuatro momentos del ciclo de respuesta estatal: primero, la prevención y la trazabilidad, mediante la verificación de permisos, la identificación balística sistemática de toda arma incautada y la determinación del punto de desvío hacia los circuitos ilegales; segundo, la investigación y el juzgamiento, mediante un trámite preferente con términos especiales de gestión que no

ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA
SENADOR DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Email: alfredo.deluque@senado.gov.co
Tel: 601 3823000 Ext 5133
@deluque @aldeluque @deluque

sacrifica etapas ni estándares probatorios; tercero, la respuesta diferenciada frente a adolescentes, orientada a perseguir al adulto que instrumentaliza y a recuperar al menor de edad; y cuarto, la seguridad, la resocialización y la integridad dentro del sistema penitenciario.

Simultáneamente, el proyecto preserva la regla constitucional según la cual mayor celeridad no significa menores garantías. La prioridad se incorpora dentro del procedimiento penal existente, lo que evita la creación de un proceso penal paralelo, y asegura que las medidas restrictivas de la libertad continúen sujetas a control judicial individualizado. Esta decisión de diseño no obedece únicamente a una convicción garantista: obedece también a una lectura estratégica del riesgo de inexequibilidad. Una iniciativa que estableciera presunciones legales de peligrosidad, invirtiera la carga argumentativa en materia de libertad personal o dispusiera la detención automática por el solo tipo penal imputado, tendría una probabilidad muy alta de ser retirada del ordenamiento por la Corte Constitucional, con el efecto de dejar al país sin ninguna de las herramientas útiles que aquí se proponen.

II. ANTECEDENTES

1. La evolución del tratamiento penal de las armas de fuego

La legislación penal colombiana ha experimentado un endurecimiento progresivo y sostenido de la respuesta frente a la fabricación, el tráfico, el porte y la tenencia no autorizada de armas de fuego. Ese endurecimiento no es un dato marginal: constituye el principal antecedente del proyecto, porque delimita lo que una nueva reforma puede razonablemente aportar.

La Ley 1453 de 2011, conocida como Ley de Seguridad Ciudadana, reformó sustancialmente los artículos 365 y 366 del Código Penal, elevó de manera significativa las penas, amplió el catálogo de verbos rectores comprendidos en el tipo y estableció circunstancias específicas que dan lugar a la duplicación de la sanción. Esa misma ley intervino el Código de Procedimiento Penal, el Código de la Infancia y la Adolescencia y el régimen de extinción de dominio, configurando el primer gran paquete normativo de seguridad ciudadana del período constitucional vigente.

Posteriormente, la Ley 1908 de 2018 introdujo un conjunto de instrumentos especiales frente a los grupos delictivos organizados y los grupos armados organizados, incluyendo reglas particulares en materia probatoria, de investigación y de tratamiento punitivo. La Ley 2197 de 2022 volvió a intervenir el régimen de seguridad ciudadana y, de manera especialmente relevante para esta iniciativa, modificó el numeral 5 del artículo 310 de la Ley 906 de 2004 para incorporar de forma expresa el uso de armas de fuego, incluidas las hechizas o artesanales, como circunstancia que el juez debe valorar al estimar el peligro para la comunidad.

A esa secuencia debe sumarse la Ley 2356 de 2024, cuyo alcance excede el propósito anunciado en su título. Además de incorporar el feminicidio al régimen de exclusión del artículo 68A del Código Penal, esa ley modificó el parágrafo del artículo 314 de la Ley 906 de 2004 y el artículo 38G del Código Penal. Como resultado, hoy se encuentra prohibida la sustitución de la detención preventiva por detención domiciliaria respecto de las conductas del artículo 366 y de las del artículo 365 cuando concurren con concierto para delinquir o cuando el imputado registra sentencias condenatorias vigentes por los mismos delitos; y el artículo 38G excluye de su ámbito, entre otras conductas, la fabricación, tráfico y porte de armas y municiones de uso restringido o privativo de las Fuerzas Armadas.

Este antecedente resulta determinante para delimitar el aporte real del artículo 7° de la presente iniciativa. Buena parte de la restricción en la etapa cautelar ya existe: lo que el ordenamiento no contempla todavía, y es lo que esta ley incorpora, es la exclusión de subrogados en la etapa de ejecución de la condena para los supuestos cualificados de los artículos 365 y 366. Por esa razón el parágrafo 4° del artículo 7° declara expresamente que la iniciativa no amplía, restringe ni deroga las disposiciones introducidas por la Ley 2356 de 2024.

Esta trayectoria legislativa arroja una conclusión que resulta determinante para la justificación del presente proyecto: el legislador colombiano ya ha endurecido el sistema en múltiples oportunidades y en intervalos relativamente cortos. Una nueva reforma que se limitara a repetir incrementos punitivos difícilmente produciría un efecto distinto del que produjeron las anteriores. Por eso esta iniciativa se concentra en cerrar las fallas de efectividad institucional que explican por qué normas severas conviven con niveles altos de violencia armada.

2. La evolución del régimen de la detención preventiva

Un segundo antecedente, de signo contrario al anterior, es igualmente indispensable. Las Leyes 1760 de 2015 y 1786 de 2016 respondieron, entre otros problemas, a la utilización excesiva y prolongada de la detención preventiva en Colombia, estableciendo límites temporales a su duración y reforzando su carácter excepcional. Estas leyes fueron el reconocimiento legislativo de un diagnóstico que la jurisprudencia constitucional venía formulando desde tiempo atrás: la detención preventiva es una medida cautelar, no sancionatoria, y su imposición no puede derivarse de la denominación jurídica de la conducta investigada.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reiterado que la privación preventiva de la libertad solo resulta admisible cuando persigue finalidades constitucionalmente legítimas (comparecencia al proceso, protección de la comunidad y de las víctimas, preservación de la prueba), cuando resulta necesaria por insuficiencia de medidas menos gravosas, y cuando se funda en una valoración individualizada del caso concreto. En el mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado una línea consolidada sobre la incompatibilidad de las modalidades automáticas u oficiosas de prisión preventiva con la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

De este antecedente se deriva una restricción de diseño que el proyecto asume de manera consciente y explícita: no es jurídicamente viable, ni estratégicamente conveniente, retornar a un sistema en el que el tipo penal imputado determine por sí mismo la detención intramural. Este proyecto no lo hace, y así lo consagran de manera expresa el parágrafo 1° de su artículo 1°, el parágrafo 2° de su artículo 8° y la totalidad de su artículo 14.

3. Seguridad ciudadana y delincuencia organizada

La Ley 1908 de 2018 desarrolló instrumentos especiales contra grupos delictivos organizados y grupos armados organizados, y la Ley 2197 de 2022 incorporó nuevas herramientas de seguridad ciudadana. Ambas normas configuran hoy un entramado denso de disposiciones que se superponen parcialmente. El presente proyecto debe articularse con ellas para evitar duplicidades normativas, antinomias interpretativas y, sobre todo, para no generar en los operadores judiciales la incertidumbre que suele acompañar a la acumulación desordenada de reformas penales.

Por esa razón, la iniciativa opta deliberadamente por una técnica de adición y remisión, modificando artículos existentes de los códigos vigentes, en lugar de crear un estatuto autónomo paralelo. Esta decisión facilita la aplicación por parte de fiscales y jueces, reduce el riesgo de derogatorias tácitas y mantiene la coherencia sistemática del Código Penal y del Código de Procedimiento Penal.

4. La reforma procesal penal de 2025

La Ley 2477 de 2025 modificó diversos términos del procedimiento penal colombiano. En particular, su artículo 6° reformó el

ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA
SENADOR DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Email: alfredo.deluque@senado.gov.co
Tel: 601 3823000 Ext 5133
@deluque @aldeluque @deluque

artículo 317 de la Ley 906 de 2004, sobre causales de libertad, estableciendo que esta procede cuando transcurren sesenta (60) días desde la imputación sin que se haya presentado escrito de acusación o solicitado la preclusión; ciento veinte (120) días desde la presentación del escrito de acusación sin que se haya dado inicio a la audiencia de juicio; y ciento cincuenta (150) días desde el inicio de la audiencia de juicio sin que se haya celebrado la audiencia de lectura de fallo o su equivalente. Dichos términos se incrementan por el mismo término inicial en los eventos previstos en el parágrafo 1° del mismo artículo.

Este antecedente impone una exigencia técnica de la mayor importancia y explica una de las decisiones centrales del articulado. Cualquier procedimiento preferente debe distinguir con absoluta claridad entre dos categorías de términos que suelen confundirse: los términos de gestión procesal, cuyo incumplimiento genera consecuencias administrativas o disciplinarias, y los términos cuya expiración produce, por mandato legal, la libertad del procesado. El proyecto establece términos de gestión más breves que los ordinarios (cuarenta y cinco (45) días para acusar frente a los noventa (90) del artículo 175, y treinta (30) días para las audiencias preparatoria y de juicio oral frente a los cuarenta y cinco (45) ordinarios), y consagra de manera expresa, en el parágrafo 5° adicionado al artículo 175, que dichos términos no modifican, amplían ni restringen las causales de libertad de los artículos 317 y 317A, ni las consecuencias del artículo 294. Sin esta cláusula, el proyecto habría podido producir el efecto exactamente contrario al buscado: excarcelaciones anticipadas derivadas de términos que el propio legislador acortó.

5. El Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes

La Ley 1098 de 2006 estableció un sistema sustancialmente distinto del aplicable a los adultos, con finalidades pedagógicas, restaurativas y de protección integral, que desarrolla los mandatos de los artículos 44 y 45 de la Constitución Política y de la Convención sobre los Derechos del Niño, incorporada al ordenamiento mediante la Ley 12 de 1991.

La evidencia disponible sobre adolescentes vinculados a la violencia armada muestra que, en una proporción significativa de casos, el menor de edad no es el origen del fenómeno sino su eslabón más visible y más fácilmente sustituible. Una estrategia que se limitara a elevar automáticamente la sanción del adolescente produciría dos efectos indeseables: dejaría intacta la estructura que lo recluta y consolidaría su trayectoria criminal, en lugar de interrumpirla. Por ello, este proyecto actúa de manera preferente sobre el adulto o la organización que suministra el arma o instrumentaliza al menor, mediante la agravación del artículo 188D del Código Penal, y ordena en su artículo 15 la investigación autónoma de la cadena mediante la cual el arma llegó a manos del adolescente.

6. La crisis penitenciaria y el estado de cosas inconstitucional

Desde las Sentencias T-153 de 1998, T-388 de 2013, T-762 de 2015 y SU-122 de 2022, la Corte Constitucional ha advertido de manera reiterada las deficiencias estructurales del sistema penitenciario y carcelario colombiano y ha declarado y mantenido un estado de cosas inconstitucional en la materia. La Sentencia T-762 de 2015 estableció, además, una exigencia metodológica de la mayor relevancia para el trámite de esta iniciativa: la política criminal debe ser racional, coherente, empíricamente fundada y sostenible, y toda medida legislativa con incidencia carcelaria debe contemplar previamente su impacto sobre el sistema penitenciario.

Las cifras disponibles al momento de radicación de este proyecto confirman la gravedad del diagnóstico. Según el informe de empalme entregado por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario al equipo de transición gubernamental, el índice de hacinamiento pasó de 19,9% en febrero de 2022 a 27,1% con corte a marzo de 2026. En ese mismo período, la población privada de la libertad aumentó de 96.703 a 102.949 personas, mientras que la capacidad

ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA
SENADOR DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Email: alfredo.deluque@senado.gov.co
Tel: 601 3823000 Ext 5133
@deluque @aldeluque @deluque

instalada del sistema apenas se incrementó en 378 cupos, al pasar de 80.647 a 81.025. El propio informe reconoce un déficit cercano a doce mil (12.000) servidores del Cuerpo de Custodia y Vigilancia sin financiación definida, y registra un inventario de trescientos seis (306) hallazgos de la Contraloría General de la República acumulados entre 2009 y 2025.

Estas cifras cumplen dos funciones dentro de la argumentación de este proyecto. En primer lugar, acreditan que el sistema penitenciario carece hoy de capacidad para absorber incrementos significativos de población reclusa, lo que refuerza la decisión de no ampliar de manera indiscriminada el uso de la detención preventiva ni las exclusiones de subrogados. En segundo lugar, demuestran que el problema penitenciario no se resuelve únicamente con más cupos: un sistema con déficit de personal de custodia, con hallazgos fiscales recurrentes y con permeabilidad a la corrupción no impedirá que las estructuras criminales continúen operando desde los establecimientos, por moderna que sea la infraestructura. De allí que el proyecto vincule expresamente infraestructura, clasificación por riesgo, control de comunicaciones e integridad institucional como un conjunto indivisible.

7. La Política Pública de Cárceles Productivas

La Ley 2446 de 2025, expedida el 11 de febrero de ese año, creó con carácter permanente la Política Pública de Cárceles Productivas en favor de la población privada de la libertad, estableció incentivos tributarios y administrativos para fomentar la vinculación de entidades y organizaciones a los programas productivos carcelarios, y encargó su ejecución al Ministerio de Justicia y del Derecho en coordinación con los Ministerios del Interior, del Trabajo y de Educación Nacional, el SENA, el INPEC y la USPEC. Esa misma ley previó la creación de un Fondo de Sostenimiento como cuenta especial del Ministerio de Justicia y del Derecho, dispuso su implementación en los establecimientos de la Fuerza Pública y encargó al ICBF, con apoyo del Ministerio de Justicia, el diseño de programas productivos con enfoque artístico, recreativo y deportivo para la población vinculada al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes.

ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA
SENADOR DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Email: alfredo.deluque@senado.gov.co
Tel: 601 3823000 Ext 5133
@deluque @aldeluque @deluque

La consecuencia de este antecedente para el diseño del proyecto es directa y fue asumida de manera deliberada: no es necesario ni conveniente crear una nueva política de trabajo penitenciario. Existiendo ya un marco legal permanente, con institucionalidad definida, fuente de financiación y régimen de incentivos, la técnica legislativa correcta consiste en articularse con él y no en superponerle un régimen paralelo que generaría duplicidad de competencias y dispersión de recursos. Los artículos 21 y 22 de esta iniciativa se limitan, por ello, a asegurar que las medidas de seguridad reforzada no operen como exclusión de facto de los programas productivos, y a establecer garantías sobre la remuneración y su destinación.

8. La política penitenciaria y de seguridad vigente

La política penitenciaria adoptada por el Gobierno nacional durante 2026 ha situado en el centro de la agenda pública dos problemas que esta iniciativa aborda de manera directa: la continuidad de actividades delictivas dirigidas desde los establecimientos de reclusión y la insuficiencia de la infraestructura de alta y máxima seguridad para albergar a personas clasificadas en los niveles superiores de riesgo. En desarrollo de esa orientación se han adoptado decisiones administrativas de traslado de personas privadas de la libertad de alto perfil a establecimientos de alta seguridad, se ha anunciado la construcción de complejos penitenciarios de máxima seguridad y se han fortalecido las dotaciones tecnológicas de vigilancia, requisa y control en pabellones de alta seguridad.

Este proyecto no desarrolla ni ejecuta un programa de gobierno. Su función es distinta y, en rigor, previa: dotar de sustento legal, de criterios técnicos objetivos y de límites constitucionales expresos a un conjunto de medidas que hoy se adoptan por vía administrativa. La experiencia comparada e interna enseña que las políticas de seguridad penitenciaria sostenidas exclusivamente

ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA
SENADOR DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Email: alfredo.deluque@senado.gov.co
Tel: 601 3823000 Ext 5133
@deluque @aldeluque @deluque

en actos administrativos resultan vulnerables por dos vías: la judicial, cuando carecen de anclaje legal suficiente frente a restricciones de derechos fundamentales, y la política, cuando el cambio de administración las revierte sin costo institucional alguno.

En consecuencia, el aporte específico de esta iniciativa consiste en establecer por ley: primero, que la clasificación penitenciaria de alta y máxima seguridad debe fundarse en criterios de riesgo individualizados, técnicamente motivados y periódicamente revisables, y no en la mera notoriedad del interno; segundo, que el control reforzado de comunicaciones debe distinguir entre comunicaciones ilícitas y comunicaciones constitucionalmente protegidas, preservando en todo caso la confidencialidad con la defensa técnica; tercero, que las medidas de seguridad reforzada no pueden traducirse en aislamiento indefinido, tratos crueles, inhumanos o degradantes, ni en la negación de oportunidades razonables de resocialización; y cuarto, que la infraestructura de máxima seguridad debe planearse con criterios de necesidad proyectada, sostenibilidad fiscal y compatibilidad con las órdenes de la Corte Constitucional en el marco del estado de cosas inconstitucional.

Formulado de este modo, el proyecto resulta convergente con la orientación de política penitenciaria vigente, pero no depende de ella: sus disposiciones conservan validez y utilidad con independencia de la administración que las aplique, que es precisamente la condición que distingue a una ley de un programa de gobierno.

9. Antecedentes legislativos e iniciativas previas

Durante las últimas legislaturas se han radicado diversas iniciativas orientadas a endurecer la respuesta penal frente al porte ilegal de armas y a restringir el acceso a subrogados penales para quienes delinquen armados. Un número significativo de ellas no completó su trámite, y otras fueron objeto de reparos técnicos por parte del Consejo Superior de Política Criminal, principalmente por tres razones recurrentes: la ausencia de estimación del impacto carcelario, la

ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA
SENADOR DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Email: alfredo.deluque@senado.gov.co
Tel: 601 3823000 Ext 5133
@deluque @aldeluque @deluque

incorporación de presunciones de peligrosidad de dudosa constitucionalidad y la falta de articulación con las reformas procesales vigentes.

El presente proyecto ha sido construido teniendo a la vista esas objeciones. Por ello incorpora expresamente una cláusula de sostenibilidad fiscal, descarta de manera explícita cualquier presunción legal de peligrosidad, diferencia con precisión entre términos de gestión y causales de libertad, y prevé mecanismos de seguimiento y evaluación de impacto que permitan ajustar la política con base en evidencia y no en percepción.

III. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1. La violencia armada como problema multicausal

La violencia asociada con armas de fuego constituye un problema complejo de seguridad y política criminal que involucra fenómenos diferenciados que no admiten una respuesta única: la circulación no autorizada de armas, el homicidio, la extorsión, el secuestro, la consolidación de estructuras de delincuencia organizada, el narcotráfico, la instrumentalización de menores de edad y la continuidad de actividades criminales desde los establecimientos penitenciarios.

Cada uno de estos fenómenos tiene una lógica propia y responde a incentivos distintos. El arma de fuego, sin embargo, opera como elemento transversal: es el instrumento que convierte una amenaza en una capacidad efectiva de daño, el que hace viable el control territorial por parte de estructuras armadas y el que multiplica la letalidad de conflictos que, en su ausencia, tendrían desenlaces menos graves. De allí que una política focalizada en el arma (su origen, su trazabilidad, su circulación y su uso instrumental) pueda producir efectos agregados sobre varios delitos simultáneamente.

2. Magnitud del fenómeno

Las armas de fuego constituyen el principal medio empleado en los homicidios cometidos en Colombia. Los registros del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses muestran de manera consistente, año tras año, que la mayoría de los homicidios se cometen mediante proyectil de arma de fuego, y los datos disponibles a nivel territorial confirman la tendencia y su agravamiento reciente. En Bogotá, según cifras del sistema estadístico de la Policía Nacional, durante 2024 se cometieron 716 homicidios con arma de fuego, equivalentes al 59% del total de homicidios de la ciudad, con un incremento del 28% frente a 2022. Entre enero y mayo de 2025 se registraron 318 homicidios con arma de fuego, frente a 266 en el mismo período del año anterior. El uso de armas de fuego se extiende, además, a otros delitos de alto impacto: en ese mismo período, diecinueve (19) de los veinticinco (25) secuestros registrados en la capital fueron perpetrados con arma de fuego.

Estas cifras deben leerse junto con un dato adicional: la abrumadora mayoría de las armas empleadas en la comisión de delitos violentos se encuentra por fuera del control estatal, sea porque nunca fue registrada, porque su permiso perdió vigencia, porque fue desviada desde inventarios legales o porque corresponde a fabricación hechiza o artesanal. Es este universo, el arma sin permiso vigente de autoridad competente, y no el arma legalmente controlada, el objeto de la presente iniciativa.

3. El problema no es únicamente la magnitud de las penas

La respuesta penal vigente es, como se ha señalado, severa. Ello obliga a formular una pregunta distinta de la que suele orientar el debate público: ¿qué efecto puede razonablemente esperarse de un nuevo aumento de pena si la investigación tarda, el arma no se traza, no se identifica su vinculación con otros hechos y el proceso no llega oportunamente a una sentencia condenatoria o absolutoria?

La literatura criminológica comparada ofrece una respuesta consistente a esta pregunta. El efecto disuasorio de la sanción penal depende considerablemente más de la certeza y de la prontitud de la respuesta que de su severidad nominal. Un sistema en el que la probabilidad de ser efectivamente sancionado es baja no mejora su capacidad disuasoria elevando la pena que se aplicará en la minoría de casos que llega a sentencia. La iniciativa parte, por ello, del concepto de certeza y oportunidad de la respuesta estatal, y reserva el incremento punitivo para un supuesto cualificado y demostrable: la utilización funcional del arma como instrumento de delitos de especial gravedad.

4. Los cuatro cuellos de botella

El diagnóstico que sustenta el proyecto identifica cuatro cuellos de botella concretos, cada uno de los cuales encuentra respuesta en un grupo específico de artículos.

El primero es la trazabilidad. Un arma incautada que no es sometida a identificación balística, cuyos resultados no ingresan a un sistema nacional consultable y que no es correlacionada con otros hechos, se convierte en un elemento probatorio aislado. El sistema pierde así la oportunidad de establecer que la misma arma fue empleada en varios homicidios, de identificar al proveedor y de reconstruir la cadena de desvío. El artículo 12 de esta iniciativa aborda directamente este problema.

El segundo es la investigación. La ausencia de asignación oportuna de policía judicial, la rotación de fiscales durante la actuación y la demora en los análisis periciales explican una parte sustancial de los tiempos procesales. Los artículos 9° y 11 se ocupan de este cuello de botella mediante mecanismos de priorización que respetan la autonomía administrativa de las entidades.

El tercero es la gestión judicial. La programación de audiencias, su aplazamiento reiterado y la discontinuidad en el trámite constituyen factores determinantes de la

impunidad práctica. El artículo 10 establece términos especiales de gestión para las actuaciones posteriores a la imputación.

El cuarto es la ejecución penitenciaria. Una condena que se cumple en un establecimiento desde el cual el condenado continúa dirigiendo la estructura criminal no produce el efecto que la ley le atribuye. Los artículos 18 a 24 abordan este problema mediante clasificación por riesgo, infraestructura adecuada, control diferenciado de comunicaciones e integridad institucional.

5. Celeridad compatible con el debido proceso

La Constitución Política no opone seguridad y garantías procesales. Los artículos 2°, 28, 29, 228 y 250 permiten al Estado investigar eficazmente los delitos y proteger a las víctimas y a la comunidad, pero imponen simultáneamente reserva judicial, presunción de inocencia y necesidad de las medidas restrictivas de la libertad.

El derecho a un proceso sin dilaciones injustificadas es, además, un derecho del procesado y no únicamente un interés de la administración de justicia. La celeridad procesal beneficia a quien es investigado, al definir su situación jurídica en un plazo razonable, a la víctima (al permitirle acceder a verdad, justicia y reparación) y a la sociedad. Un procedimiento preferente correctamente diseñado no reduce garantías: reduce el tiempo durante el cual la incertidumbre jurídica se prolonga.

6. La conexidad instrumental armada

La iniciativa reconoce una diferencia cualitativa que el ordenamiento vigente no captura de manera suficiente: no es lo mismo la realización del tipo del artículo 365 en su modalidad básica, que la utilización deliberada de un arma sin autorización como herramienta funcional para ejecutar extorsiones, secuestros, homicidios, actividades de narcotráfico o terrorismo.

En el primer caso, el desvalor se agota en la puesta en peligro de la seguridad pública derivada de la circulación no controlada del arma. En el segundo, el arma cumple un papel instrumental respecto de una empresa criminal de mayor entidad, y ese papel incrementa de manera objetiva la lesividad de la conducta. La agravación propuesta exige, sin embargo, demostrar ese vínculo funcional mediante elementos materiales probatorios, evidencia física o información legalmente obtenida, y prohíbe expresamente valorar dos veces la misma circunstancia fáctica y derivar la agravación de la mera concurrencia temporal o espacial de dos conductas punibles.

7. Adolescentes: sancionar al instrumentalizador y recuperar al menor

Un sistema eficaz frente a adolescentes utilizados por organizaciones criminales no puede limitarse a elevar automáticamente la sanción del adolescente. Debe investigar la cadena mediante la cual el arma llegó a sus manos, identificar al adulto que lo reclutó, indujo, financió o instrumentalizó, y fortalecer simultáneamente la intervención familiar, educativa y restaurativa.

Esta orientación no obedece a consideraciones de indulgencia sino de eficacia. El adolescente que porta el arma es sustituible; el proveedor y el organizador, no. Una política que concentre la respuesta punitiva sobre el eslabón sustituible garantiza la reproducción del fenómeno. El proyecto adopta, en consecuencia, una arquitectura asimétrica: mayor rigor frente al adulto instrumentalizador, mediante la agravación del artículo 188D del Código Penal, y valoración individualizada, con prohibición expresa de automatismo sancionatorio, frente al adolescente.

8. Seguridad penitenciaria

El proyecto parte también de la constatación de que la pena pierde eficacia cuando determinadas personas pueden continuar dirigiendo extorsiones, homicidios u operaciones criminales desde los establecimientos de

ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA
SENADOR DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Email: alfredo.deluque@senado.gov.co
Tel: 601 3823000 Ext 5133
@deluque @aldeluque @deluque

reclusión. Este fenómeno afecta simultáneamente tres bienes: la seguridad de la comunidad, la credibilidad del sistema de justicia y los derechos de la propia población reclusa, que queda sometida a órdenes de mando informal dentro del establecimiento.

Ello justifica la existencia de establecimientos y áreas de alta y máxima seguridad, la clasificación técnica por niveles de riesgo, el control reforzado de comunicaciones y las políticas de integridad institucional. Pero no autoriza desconocer la dignidad humana ni la finalidad resocializadora de la pena. La seguridad penitenciaria y el respeto de los derechos fundamentales no son términos de una disyuntiva: son condiciones concurrentes de un sistema que funcione.

9. Infraestructura y política penitenciaria

La construcción de nuevos cupos deberá integrarse con las políticas existentes, los proyectos de la USPEC, los documentos CONPES vigentes en materia penitenciaria y las prioridades que establezca el Gobierno nacional.

El proyecto se abstiene deliberadamente de imponer por ley una tecnología constructiva determinada. Esas son decisiones predominantemente técnicas, territoriales y presupuestales, cuya rigidización legal produciría efectos contraproducentes: encarecería la ejecución, limitaría la capacidad de adaptación a condiciones locales y expondría la norma a obsolescencia. Lo que sí corresponde al legislador es fijar los criterios que el Plan debe considerar, y eso es lo que hace el artículo 19.

10. Resocialización y trabajo

Seguridad y resocialización no son conceptos incompatibles. Una persona clasificada en nivel de máxima seguridad puede requerir restricciones considerablemente mayores de circulación y

ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA
SENADOR DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Email: alfredo.deluque@senado.gov.co
Tel: 601 3823000 Ext 5133
@deluque @aldeluque @deluque

comunicación y, simultáneamente, tener acceso a educación, tratamiento y programas productivos compatibles con su clasificación.

La exclusión automática de los programas productivos por razón de la clasificación de seguridad produce un resultado perverso: convierte el nivel de riesgo en una profecía autocumplida y elimina el único instrumento demostradamente asociado con la reducción de la reincidencia. Por esa razón el parágrafo 3° del artículo 21 dispone expresamente que la clasificación en niveles altos de riesgo no comporta exclusión automática de los programas de trabajo, educación y formación.

IV. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL PROYECTO

El presente Proyecto de Ley consta de treinta y un (31) artículos, organizados en seis (6) títulos, mediante los cuales se adoptan medidas de carácter penal, procesal, preventivo, penitenciario e institucional destinadas a fortalecer la respuesta del Estado frente a la violencia asociada con armas de fuego, procurando armonizar la eficacia de la política criminal con las garantías constitucionales del debido proceso, la presunción de inocencia, la protección especial de los niños, niñas y adolescentes y la finalidad resocializadora de la pena.

El articulado se estructura de la siguiente manera:

Título I. Disposiciones generales (artículos 1° a 4°)

Artículo 1°. Objeto. Define el propósito general de la iniciativa, orientado a fortalecer la prevención, investigación, judicialización, sanción y respuesta penitenciaria frente a las conductas relacionadas con armas de fuego sin permiso vigente de autoridad competente y frente a los delitos dolosos en los cuales estas sean utilizadas como instrumento para su preparación, ejecución, facilitación, aseguramiento del producto o procura de impunidad. Sus dos parágrafos incorporan cláusulas interpretativas de cierre que excluyen

ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA
SENADOR DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Email: alfredo.deluque@senado.gov.co
Tel: 601 3823000 Ext 5133
@deluque @aldeluque @deluque

expresamente cualquier lectura de la ley que conduzca a responsabilidad penal objetiva, inversión de la carga de la prueba o automatismo en materia de libertad personal.

Artículo 2°. Principios y criterios orientadores. Establece los criterios que deberán regir la interpretación y aplicación de la ley, entre ellos la celeridad con garantías, la priorización objetiva, la proporcionalidad de la intervención penal, la excepcionalidad de la detención preventiva, la protección de las víctimas, la justicia diferenciada para adolescentes, la resocialización, la seguridad penitenciaria basada en riesgo, la sostenibilidad fiscal y la evaluación empírica de resultados. Su parágrafo precisa que la prioridad procesal no comporta disminución de estándares probatorios ni supresión de etapas.

Artículo 3°. Definiciones. Precisa los conceptos fundamentales utilizados por el proyecto (arma de fuego sin permiso vigente de autoridad competente, delito cometido con arma de fuego, conexidad instrumental armada, trámite preferente, riesgo penitenciario reforzado e identificación balística), con el propósito de otorgar precisión y seguridad jurídica a las disposiciones posteriores, sin sustituir los elementos de los tipos penales correspondientes.

Artículo 4°. Ámbito de aplicación. Determina las conductas y actuaciones respecto de las cuales resultarán aplicables las medidas previstas en la ley, comprendiendo los delitos de los artículos 365 y 366 del Código Penal, los delitos dolosos cometidos mediante empleo instrumental de armas de fuego, determinados delitos conexos de especial gravedad, el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes en los términos expresamente previstos y ciertas medidas relacionadas con la ejecución penitenciaria.

Título II. Disposiciones penales sustanciales (artículos 5° a 7°)

Artículo 5°. Agravación por conexidad instrumental con delitos de especial gravedad. Adiciona al artículo 365 del Código Penal, que carece de parágrafos en su texto vigente, un parágrafo con una circunstancia especial de agravación, aplicable cuando se demuestre que la conducta relacionada con armas de fuego estuvo funcionalmente destinada a facilitar, preparar, ejecutar, asegurar el producto o procurar la impunidad de delitos como extorsión, secuestro, homicidio doloso, concierto para delinquir agravado, tráfico de estupefacientes o terrorismo. Incorpora reglas expresas de acreditación probatoria y de prohibición de doble valoración.

Artículo 6°. Agravación en materia de armas de uso restringido o privativo. Extiende la circunstancia de agravación por conexidad instrumental a las conductas del artículo 366 del Código Penal, relativas a armas y municiones de uso restringido o privativo de las Fuerzas Armadas y explosivos, mediante remisión al parágrafo adicionado al artículo 365, en la misma técnica que ya emplea el inciso segundo del artículo 366 respecto del inciso tercero del artículo anterior, preservando las reglas sobre concurso de conductas punibles y prohibición de doble valoración.

Artículo 7°. Exclusión diferenciada de beneficios y subrogados penales. Adiciona al inciso segundo del artículo 68A del Código Penal determinados supuestos cualificados de los artículos 365 y 366, particularmente cuando concurran circunstancias que den lugar a la duplicación de la pena o se configure la agravación por conexidad instrumental armada. La disposición delimita expresamente el alcance de la exclusión, que no opera por la sola adecuación típica, y preserva los mecanismos respecto de los cuales el propio artículo 68A establece excepciones, incluida la libertad condicional, el artículo 38G, los eventos del artículo 314 de la Ley 906 de 2004 y la excepción de la Ley 2292 de 2023. Su parágrafo 4° declara expresamente que la iniciativa no amplía, restringe ni deroga las restricciones que sobre estas mismas conductas ya introdujo la Ley 2356 de 2024.

Título III. Disposiciones procesales (artículos 8° a 14)

Artículo 8°. Valoración reforzada del peligro para la comunidad. Adiciona tres parágrafos al artículo 310 de la Ley 906 de 2004 con criterios objetivos que el juez podrá considerar al valorar la circunstancia del numeral 5 de esa disposición, manteniendo la obligación de valoración individualizada y descartando de manera expresa cualquier presunción automática de peligrosidad o inversión de la carga argumentativa. Se incorpora un criterio adicional relativo al origen del arma cuando esta corresponda a dotación oficial reportada como extraviada, hurtada o sustraída.

Artículo 9°. Trámite preferente. Establece la aplicación de una ruta procesal prioritaria para determinados delitos asociados con armas de fuego y para conductas de especial gravedad cometidas mediante su utilización instrumental, sin crear un procedimiento penal autónomo ni alterar las reglas de competencia, juez natural, defensa o contradicción. Incorpora una previsión expresa sobre información a las víctimas.

Artículo 10. Términos del trámite preferente. Fija términos especiales y más expeditos para determinadas actuaciones procesales posteriores a la formulación de imputación, aclarando de manera categórica que dichos términos de priorización no modifican las causales de libertad de los artículos 317 y 317A ni las consecuencias del artículo 294 de la Ley 906 de 2004.

Artículo 11. Priorización institucional. Dispone que la Fiscalía General de la Nación, los organismos de policía judicial y el Consejo Superior de la Judicatura adopten, dentro del marco de sus competencias y autonomía, mecanismos de priorización, sin crear cargos, despachos ni dependencias nuevas.

Artículo 12. Verificación, trazabilidad e identificación balística de armas de fuego. Establece mecanismos de coordinación e interoperabilidad entre las autoridades competentes y, como novedad sustantiva, la obligación de someter a identificación balística toda arma de fuego incautada, decomisada, recuperada o hallada, así como los proyectiles y vainillas recolectados, incorporando sus resultados al sistema nacional de identificación balística y realizando de manera sistemática los cotejos y correlaciones entre hechos. Su implementación es progresiva y sujeta a capacidad técnica y presupuestal.

Artículo 13. Custodia, disposición y destrucción de armas de fuego incautadas. Ordena la adopción de protocolos verificables y auditables de custodia, inventario, administración y disposición final de las armas incautadas, con el propósito de impedir su retorno a los circuitos ilegales, previa satisfacción de los fines probatorios y de identificación balística.

Artículo 14. Prohibición de automatismos en materia de libertad. Precisa que la imputación por un delito relacionado con armas de fuego, la ausencia del permiso correspondiente o la aplicación del trámite preferente no comportan automáticamente la imposición de una medida de aseguramiento privativa de la libertad.

Título IV. Adolescentes y protección reforzada (artículos 15 a 17)

Artículo 15. Ruta prioritaria en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes. Establece mecanismos de gestión prioritaria garantizando simultáneamente defensa técnica especializada, intervención de las autoridades de protección, continuidad educativa, atención psicosocial y justicia restaurativa, y ordena la investigación autónoma de la cadena mediante la cual el arma llegó a manos del adolescente.

Artículo 16. Valoración especial en la imposición de sanciones del SRPA. Adiciona un parágrafo al artículo 189 de la Ley 1098 de 2006 para que la individualización de la respuesta examine las circunstancias de acceso al arma, la posible instrumentalización, el riesgo de reiteración y las condiciones del

ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA
SENADOR DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Email: alfredo.deluque@senado.gov.co
Tel: 601 3823000 Ext 5133
@deluque @aldeluque @deluque

adolescente, excluyendo expresamente la imposición automática de la sanción máxima.

Artículo 17. Instrumentalización de niños, niñas y adolescentes mediante armas de fuego. Adiciona un parágrafo al artículo 188D del Código Penal para agravar la respuesta penal frente a los adultos que utilicen, induzcan, faciliten, constriñan o instrumentalicen a menores de edad en relación con armas de fuego o delitos de especial gravedad cometidos mediante estas.

Título V. Disposiciones penitenciarias (artículos 18 a 24)

Artículo 18. Clasificación y asignación penitenciaria basada en riesgo. Adiciona un parágrafo al artículo 63 de la Ley 65 de 1993 incorporando criterios de riesgo relacionados con la capacidad de continuar actividades criminales desde prisión, la pertenencia a organizaciones criminales, el riesgo de fuga, la violencia intramural, la corrupción o la utilización ilícita de comunicaciones, y exigiendo que toda clasificación sea individualizada, técnicamente motivada y periódicamente revisable.

Artículo 19. Plan Nacional de Infraestructura Penitenciaria de Alta y Máxima Seguridad. Dispone la formulación o actualización de una estrategia nacional para ampliar, adecuar, modernizar o construir infraestructura de alta y máxima seguridad, articulada con la política penitenciaria nacional, las necesidades reales de cupos, las condiciones de seguridad, la resocialización, la sostenibilidad presupuestal y las decisiones de la Corte Constitucional, con presentación al Consejo Superior de Política Criminal y remisión a las Comisiones Primeras.

Artículo 20. Control diferenciado de comunicaciones. Fortalece los mecanismos destinados a impedir el uso de comunicaciones para continuar actividades delictivas desde los establecimientos, preservando las comunicaciones constitucional y legalmente protegidas, en particular la confidencialidad con la defensa técnica.

Artículo 21. Trabajo, formación y cárceles productivas. Articula la iniciativa con la Ley 2446 de 2025 y precisa que la clasificación en niveles altos de riesgo no comporta exclusión automática de los programas de trabajo, educación y formación.

Artículo 22. Remuneración, reparación y ahorro. Regula la destinación y protección de los recursos derivados del trabajo penitenciario, prohibiendo afectaciones generales y automáticas de la remuneración por fuera de los casos autorizados por la ley.

Artículo 23. Integridad institucional y rotación del personal penitenciario. Establece una política de prevención del riesgo de corrupción y captura institucional mediante mecanismos de evaluación, control y rotación periódica del personal expuesto, bajo supervisión del Ministerio de Justicia y del Derecho, conservando en cabeza del INPEC las decisiones individuales de traslado.

Artículo 24. Seguridad penitenciaria y garantía de derechos fundamentales. Delimita el alcance de las medidas de alta y máxima seguridad, estableciendo expresamente que no podrán comportar tratos crueles, aislamiento indefinido ni desconocimiento injustificado de los derechos a la defensa, la salud, los vínculos familiares y la resocialización, y somete dichas medidas a revisión periódica y motivada.

Título VI. Seguimiento, evaluación y disposiciones finales (artículos 25 a 31)

Artículo 25. Informe anual al Congreso. Establece un mecanismo periódico de rendición de cuentas con quince (15) indicadores mínimos, incluidos los relativos a identificación balística y disposición final de armas incautadas.

Artículo 26. Evaluación de impacto. Ordena evaluaciones a los dos (2) y cuatro (4) años que permitan establecer empíricamente los efectos de la reforma y fundamentar los ajustes legislativos pertinentes.

Artículo 27. Sostenibilidad fiscal. Establece que la ejecución deberá ser progresiva y compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y con los instrumentos de planeación de las entidades involucradas.

Artículo 28. Concepto y coordinación de política criminal. Ordena articular la implementación con la Política Criminal del Estado e incorporar al Consejo Superior de Política Criminal en la evaluación de sus efectos.

Artículo 29. Reglamentación. Otorga un término de doce (12) meses para reglamentar los aspectos administrativos, sin permitir que por vía reglamentaria se creen delitos, agravantes, medidas de aseguramiento o restricciones de derechos reservadas al legislador.

Artículo 30. Régimen de transición. Determina las reglas de aplicación temporal, diferenciando entre disposiciones penales sustanciales, normas procesales y medidas administrativas, y salvaguardando los principios de legalidad, favorabilidad y respeto por las situaciones jurídicas consolidadas.

Artículo 31. Vigencia y derogatorias. Establece la entrada en vigencia a partir de la promulgación y dispone la derogatoria de las normas contrarias, con observancia de los principios constitucionales aplicables en materia penal.

V. REFERENCIAS NORMATIVAS

La presente iniciativa se inserta en un entramado normativo denso, integrado por disposiciones constitucionales, instrumentos internacionales incorporados al bloque de constitucionalidad, códigos y leyes de distinta naturaleza. A continuación se desarrolla el fundamento y la incidencia concreta de cada bloque, no como una simple enumeración de artículos, sino explicitando la función que cada disposición cumple dentro de la arquitectura del proyecto.

1. Fundamento constitucional

El sustento constitucional de la iniciativa se apoya en tres ejes que operan de manera simultánea: el deber estatal de protección, el control estatal sobre las armas y los límites al ejercicio del poder punitivo.

El primer eje se estructura a partir de los artículos 1°, 2° y 11 de la Constitución Política. El artículo 1° define a Colombia como un Estado social de derecho fundado en el respeto de la dignidad humana, principio que opera en esta iniciativa en una doble dirección: como fundamento del deber de proteger a las víctimas de la violencia armada y, simultáneamente, como límite infranqueable de las medidas penitenciarias de seguridad reforzada previstas en los artículos 18 a 24. El artículo 2° impone a las autoridades el deber de proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, deber que confiere legitimidad constitucional a la finalidad perseguida por el proyecto. El artículo 11 reconoce la inviolabilidad del derecho a la vida, bien jurídico principalmente afectado por la violencia con armas de fuego.

El segundo eje se concentra en el artículo 223 de la Constitución, disposición de importancia decisiva y con frecuencia subestimada en el debate público. Conforme a esta norma, solo el Gobierno puede introducir y fabricar armas, municiones de guerra y explosivos, y ninguna persona puede poseerlos, usarlos ni portarlos sin permiso de la autoridad competente. De aquí se desprenden dos consecuencias jurídicas relevantes para la iniciativa: primera, que en Colombia no existe un derecho constitucional a la tenencia o al porte de armas, sino un régimen de autorización pública excepcional y revocable; y segunda, que el objeto de la ley, el arma sin permiso vigente de autoridad competente, coincide exactamente con el ámbito que la propia Constitución sustrae de la autonomía privada. El proyecto no restringe, por tanto, ningún derecho fundamental de los tenedores legales de armas, ni interviene el régimen de permisos.

ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA
SENADOR DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Email: alfredo.deluque@senado.gov.co
Tel: 601 3823000 Ext 5133
@deluque @aldeluque @deluque

El tercer eje comprende los límites. Los artículos 28 y 29 consagran la libertad personal, la reserva judicial, el debido proceso, la presunción de inocencia, el principio de legalidad y la favorabilidad penal. Estos preceptos determinaron de manera directa el contenido del artículo 14 del proyecto y del parágrafo 2° adicionado al artículo 310 de la Ley 906 de 2004, así como el régimen de transición del artículo 30. El artículo 13 impone la igualdad y la especial protección de grupos en situación de vulnerabilidad, mandato que se refleja en la preservación expresa de la excepción de la Ley 2292 de 2023 en materia de mujeres cabeza de familia. El artículo 15 protege la intimidad y los datos personales, lo que explica el parágrafo 1° del artículo 12 sobre el régimen del intercambio de información. Los artículos 44 y 45 establecen la prevalencia de los derechos de los niños y la protección y formación integral de los adolescentes, fundamento de todo el Título IV. El artículo 93 incorpora el bloque de constitucionalidad, que se desarrolla en el apartado siguiente. El artículo 113 consagra la separación de poderes y la colaboración armónica, lo que explica que los artículos 11, 12 y 28 empleen fórmulas de coordinación y no de subordinación funcional entre entidades con autonomía constitucional. El artículo 116 regula la administración de justicia; los artículos 228, 229 y 230 garantizan su independencia, el acceso efectivo y la sujeción de los jueces al imperio de la ley, límites que delimitan el alcance de los mecanismos de priorización. El artículo 248 establece que únicamente las condenas proferidas en sentencias judiciales en forma definitiva tienen la calidad de antecedentes penales, regla que impide fundar consecuencias adversas en imputaciones o investigaciones en curso. El artículo 250 fija las funciones de la Fiscalía General de la Nación y el régimen constitucional de solicitud de medidas de aseguramiento ante el juez de control de garantías.

Finalmente, en materia de competencia y trámite, los artículos 114, 150 y 154 fundamentan la potestad del Congreso para expedir códigos y reformar sus disposiciones, y delimitan las materias de iniciativa

ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA
SENADOR DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Email: alfredo.deluque@senado.gov.co
Tel: 601 3823000 Ext 5133
@deluque @aldeluque @deluque

gubernamental reservada, restricción que explica los parágrafos de los artículos 11 y 27. El artículo 158 consagra el principio de unidad de materia y el artículo 169 exige la correspondencia entre el título y el contenido de la ley, exigencia que motivó la revisión del título de esta iniciativa para verificar que efectivamente modifica las cuatro leyes que en él se enuncian. Los artículos 334, 345 y siguientes establecen el marco de sostenibilidad e institucionalidad presupuestal que sustenta el artículo 27.

2. Bloque de constitucionalidad e instrumentos internacionales

Por remisión del artículo 93 de la Constitución, resultan aplicables la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en particular sus artículos 7° sobre libertad personal, 8° sobre garantías judiciales y 25 sobre protección judicial; y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, especialmente sus artículos 9°, 10 y 14. De estos instrumentos se derivan los estándares de excepcionalidad, necesidad, proporcionalidad y revisión periódica de la prisión preventiva que el proyecto incorpora expresamente.

En materia de infancia, la Convención sobre los Derechos del Niño, incorporada mediante la Ley 12 de 1991, y sus artículos 37 y 40, establecen que la privación de la libertad de un menor de edad debe ser medida de último recurso y por el período más breve posible, y que el sistema aplicable debe orientarse a su reintegración social. Estas normas explican por qué el proyecto no incrementa las sanciones del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes.

En materia de armas, resultan pertinentes el Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, y la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados (CIFTA), aprobada mediante la Ley 737

ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA
SENADOR DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Email: alfredo.deluque@senado.gov.co
Tel: 601 3823000 Ext 5133
@deluque @aldeluque @deluque

de 2002. Ambos instrumentos imponen a los Estados obligaciones específicas en materia de marcaje, registro, conservación de información y cooperación para la trazabilidad, obligaciones que el artículo 12 de esta iniciativa desarrolla en el ámbito interno. Se destaca igualmente el Instrumento Internacional de Rastreo, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2005, cuyo objeto es precisamente permitir a los Estados identificar y rastrear armas pequeñas y ligeras ilícitas de manera oportuna y fiable.

En materia penitenciaria, son referencia obligada las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela), cuyas reglas 36 a 46 regulan las restricciones disciplinarias y el aislamiento, prohibiendo el aislamiento indefinido y el prolongado, y cuya regla 61 protege la confidencialidad de las comunicaciones con la defensa. Estas reglas fueron el referente directo del artículo 24 del proyecto.

3. Legislación penal sustancial

La Ley 599 de 2000 es objeto de modificación en tres de sus disposiciones y de remisión en varias otras. Los artículos 365 y 366 tipifican, respectivamente, la fabricación, tráfico, porte o tenencia de armas de fuego, accesorios, partes o municiones, y las mismas conductas respecto de armas y municiones de uso restringido o privativo de las Fuerzas Armadas y explosivos. Ambos son adicionados por los artículos 5° y 6° de esta iniciativa. El artículo 68A regula el régimen de exclusión de beneficios y subrogados penales y es adicionado por el artículo 7°; su inciso segundo fue modificado por última vez por la Ley 2356 de 2024 y concluye con la expresión «y feminicidio simple o agravado», punto exacto en el cual se inserta el texto que adiciona esta iniciativa. El artículo 188D tipifica el uso de menores de edad para la comisión de delitos y es adicionado por el artículo 17.

Adicionalmente, el proyecto opera por remisión sobre el artículo 31, relativo al concurso de conductas punibles, cuya aplicación se

ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA
SENADOR DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Email: alfredo.deluque@senado.gov.co
Tel: 601 3823000 Ext 5133
@deluque @aldeluque @deluque

preserva expresamente para evitar que la nueva agravación altere las reglas generales; el artículo 58, sobre circunstancias de mayor punibilidad, cuya concurrencia debe valorarse conjuntamente con la nueva agravante bajo la prohibición de doble valoración; los artículos 38 y siguientes, sobre prisión domiciliaria, incluido el artículo 38G expresamente preservado; el artículo 63, sobre suspensión condicional de la ejecución de la pena; el artículo 64, sobre libertad condicional, igualmente preservado; el artículo 38G, modificado por la Ley 2356 de 2024, que excluye de su ámbito, entre otras conductas, la fabricación, tráfico y porte de armas y municiones de uso restringido o privativo de las Fuerzas Armadas, de modo que su preservación por esta ley opera únicamente en los eventos en que dicha norma resulte aplicable conforme a su propio texto; el artículo 86, sobre interrupción y suspensión de la prescripción; los artículos 103 y siguientes, sobre delitos contra la vida; los artículos 168 y 169, sobre secuestro; el artículo 244, sobre extorsión; los artículos 340 y 343, sobre concierto para delinquir y terrorismo; y el artículo 376, sobre tráfico, fabricación o porte de estupefacientes. Estas últimas disposiciones delimitan el catálogo de delitos respecto de los cuales opera la conexidad instrumental armada.

4. Legislación procesal penal

La Ley 906 de 2004 es objeto de adición en dos de sus disposiciones. El artículo 310, sobre peligro para la comunidad, es adicionado por el artículo 8° de la iniciativa; y el artículo 175, sobre duración de los procedimientos, por su artículo 10.

El proyecto se articula, además, con un conjunto de disposiciones que no modifica pero cuya operación resulta determinante. Los artículos 295 y 296 consagran la afirmación de la libertad y la finalidad de la restricción de la libertad. Los artículos 306, 307 y 308 regulan la solicitud, las clases y los requisitos de las medidas de aseguramiento; el artículo 308 exige inferencia razonable de autoría o participación y la acreditación de alguna de las finalidades

ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA
SENADOR DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Email: alfredo.deluque@senado.gov.co
Tel: 601 3823000 Ext 5133
@deluque @aldeluque @deluque

constitucionalmente admisibles. El artículo 313 regula la procedencia de la detención preventiva en establecimiento carcelario y el artículo 314 la sustitución de la detención preventiva, cuyos numerales 2, 3, 4 y 5 el proyecto preserva expresamente. Debe advertirse que el parágrafo del artículo 314, modificado por la Ley 2356 de 2024 y declarado condicionalmente exequible, ya excluye la sustitución por detención domiciliaria respecto de las conductas del artículo 366 del Código Penal y de las del artículo 365 cuando concurren con concierto para delinquir o cuando el imputado registra sentencias condenatorias vigentes por los mismos delitos. La preservación que hace esta iniciativa opera, por tanto, dentro de ese marco y no contra él. Los artículos 317 y 317A regulan las causales de libertad y su régimen, y constituyen el punto de mayor cuidado técnico de la iniciativa, motivo por el cual el parágrafo 5° adicionado al artículo 175 excluye de manera expresa cualquier interferencia. El artículo 294 regula el vencimiento del término para acusar y sus consecuencias sobre la competencia del fiscal, igualmente preservado. Los artículos 11 y 136 regulan los derechos de las víctimas y su información, fundamento del parágrafo 3° del artículo 9°.

Las Leyes 1760 de 2015 y 1786 de 2016 regulan los límites temporales de la detención preventiva; la Ley 1453 de 2011 reformó los artículos 365, 366 y 175, entre otros; la Ley 1908 de 2018 estableció el régimen especial frente a grupos delictivos y armados organizados; la Ley 2197 de 2022 modificó el numeral 5 del artículo 310 e incorporó el uso de armas como criterio de valoración; la Ley 2356 de 2024 modificó el inciso segundo del artículo 68A del Código Penal, el parágrafo del artículo 314 de la Ley 906 de 2004 y el artículo 38G del Código Penal; y la Ley 2477 de 2025 modificó, entre otras disposiciones, el artículo 317 sobre causales de libertad, en los términos analizados en el apartado de antecedentes.

5. Régimen de armas de fuego

El Decreto Ley 2535 de 1993 constituye el estatuto general de armas, municiones y explosivos en Colombia. Regula el monopolio estatal derivado del artículo 223 de la Constitución, la clasificación de las armas, el régimen de permisos de tenencia y de porte, sus condiciones de expedición, revalidación, suspensión y cancelación, las causales de decomiso e incautación y el régimen sancionatorio administrativo.

Su relevancia para esta iniciativa es doble. En primer lugar, es el referente normativo que da contenido a la expresión "sin permiso vigente de autoridad competente" empleada por el proyecto, lo que satisface las exigencias de determinación derivadas del principio de legalidad. En segundo lugar, es la fuente de las obligaciones administrativas de registro cuya interoperabilidad con los sistemas de la Fiscalía General de la Nación y de la Policía Nacional ordena el artículo 12. El proyecto no modifica este decreto ley ni el régimen de permisos: se limita a exigir que la información allí contenida sea consultable de manera oportuna y verificable dentro de las investigaciones penales.

6. Infancia y adolescencia

La Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y la Adolescencia, estructura el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes. Sus artículos 139 y 140 definen el sistema y su finalidad protectora, educativa y restaurativa; el artículo 177 enumera las sanciones aplicables; el artículo 187 regula la privación de la libertad en centro de atención especializado; y el artículo 189, adicionado por el artículo 16 de esta iniciativa, regula la sentencia y los elementos que la autoridad judicial debe considerar al individualizar la sanción, incluido el estudio presentado por la Defensoría de Familia.

La decisión de intervenir el artículo 189, y no los artículos 177 o 187, es deliberada y de la mayor importancia. El proyecto no modifica el

ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA
SENADOR DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Email: alfredo.deluque@senado.gov.co
Tel: 601 3823000 Ext 5133
@deluque @aldeluque @deluque

catálogo ni la duración de las sanciones del sistema: interviene el momento de la individualización, exigiendo que la autoridad judicial examine expresamente el modo en que el adolescente accedió al arma y la eventual instrumentalización por adultos. Esta técnica preserva íntegramente la naturaleza específica y diferenciada del sistema y evita la tensión constitucional que generaría cualquier incremento sancionatorio automático.

7. Régimen penitenciario y carcelario

La Ley 65 de 1993, Código Penitenciario y Carcelario, modificada de manera sustancial por la Ley 1709 de 2014, es adicionada por el artículo 18 de esta iniciativa. Su artículo 14 regula el Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario; el artículo 15 su integración; el artículo 63, adicionado por el proyecto, regula la clasificación de internos en categorías y su separación por establecimientos o secciones; los artículos 79 y siguientes regulan el trabajo penitenciario, su obligatoriedad como medio terapéutico, su organización y su remuneración; y el artículo 167 regula el Consejo Superior de Política Criminal.

La Ley 2446 de 2025 creó con carácter permanente la Política Pública de Cárceles Productivas, estableció incentivos tributarios y administrativos, previó un Fondo de Sostenimiento como cuenta especial del Ministerio de Justicia y del Derecho y encargó su ejecución a dicha cartera en coordinación con las demás entidades competentes. Los artículos 21 y 22 de esta iniciativa se articulan con ella sin superponerle un régimen paralelo.

8. Política criminal, régimen disciplinario y trámite legislativo

El artículo 167 de la Ley 65 de 1993 y el Decreto 2055 de 2014 regulan la composición y las funciones del Consejo Superior de Política Criminal, entre las cuales se encuentra la emisión de concepto previo sobre los proyectos de ley que incidan en la política criminal del Estado. La solicitud

ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA
SENADOR DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Email: alfredo.deluque@senado.gov.co
Tel: 601 3823000 Ext 5133
@deluque @aldeluque @deluque

de dicho concepto ha sido expresamente formulada en la carta de radicación de esta iniciativa, y constituye un requisito cuya omisión ha sido señalada por la Corte Constitucional como un déficit relevante en la formación de la política criminal.

La Ley 1952 de 2019, Código General Disciplinario, modificada por la Ley 2094 de 2021, constituye el marco de la responsabilidad disciplinaria a la que remiten los parágrafos 6° del artículo 175 adicionado y 2° del artículo 23 del proyecto, sin crear tipos disciplinarios nuevos.

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 exige que todo proyecto de ley que ordene gasto o conceda beneficios tributarios haga explícito su impacto fiscal y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, exigencia atendida en el apartado correspondiente de esta exposición de motivos y en el artículo 27 del articulado. Finalmente, la Ley 5ª de 1992, Reglamento del Congreso, y la Ley 2003 de 2019, que modificó su régimen de conflicto de intereses, rigen el trámite de esta iniciativa y fundamentan el apartado final de esta exposición.

VI. MARCO JURISPRUDENCIAL

1. Jurisprudencia constitucional sobre libertad personal y detención preventiva

La Corte Constitucional ha construido una línea consolidada según la cual la detención preventiva es una medida cautelar de carácter excepcional, sometida a reserva judicial y a un juicio estricto de necesidad, idoneidad y proporcionalidad. En las Sentencias C-774 de 2001, C-1198 de 2008, C-469 de 2016 y C-221 de 2017, entre otras, la Corte ha precisado que la privación preventiva de la libertad no puede fundarse exclusivamente en la gravedad abstracta del delito imputado ni operar como anticipación de la pena, y que corresponde al juez de control de garantías verificar en cada caso la insuficiencia de medidas menos gravosas.

Esta línea jurisprudencial explica por qué el proyecto configura los criterios del artículo 8° como elementos de valoración judicial y no como presunciones legales, y por qué el artículo 14 prohíbe expresamente los automatismos. Una iniciativa que hubiera adoptado la técnica opuesta, presunción de peligrosidad con inversión de la carga argumentativa, habría contradicho de manera frontal esta jurisprudencia.

2. Jurisprudencia constitucional sobre el sistema penitenciario

Mediante las Sentencias T-153 de 1998, T-388 de 2013 y T-762 de 2015, la Corte Constitucional declaró y reiteró el estado de cosas inconstitucional del sistema penitenciario y carcelario, y en la Sentencia SU-122 de 2022 unificó su jurisprudencia sobre las condiciones de reclusión en centros de detención transitoria. La Sentencia T-762 de 2015 formuló, además, un conjunto de estándares constitucionales mínimos sobre política criminal, exigiendo que esta sea preventiva, respetuosa del principio de libertad personal, fundada en evidencia empírica, sostenible y coherente.

De esta jurisprudencia se derivan tres consecuencias que el proyecto asume expresamente: la obligación de valorar el impacto carcelario de toda medida legislativa antes de su adopción, atendida mediante los artículos 26 y 27; la prohibición de que las medidas de seguridad reforzada deriven en condiciones indignas de reclusión, atendida mediante el artículo 24; y la exigencia de que la expansión de infraestructura se articule con la política penitenciaria vigente y con las órdenes de la Corte, atendida mediante el literal k) y el parágrafo 3° del artículo 19.

3. Jurisprudencia sobre exclusión de beneficios y subrogados

La Corte Constitucional ha reconocido, en Sentencias como la C-679 de 1998, la C-806 de 2002 y la C-757 de 2014, que no existe un derecho fundamental incondicionado a obtener subrogados o beneficios penales, y que el legislador dispone de un margen de configuración para establecer requisitos y exclusiones. Ese margen, sin embargo, no es ilimitado: las exclusiones deben responder a criterios objetivos, razonables y proporcionados, y no pueden desconocer la finalidad resocializadora de la pena ni los tratamientos diferenciados constitucionalmente exigidos.

Por esta razón, el artículo 7° del proyecto adopta una exclusión diferenciada y no una exclusión general por tipo penal: la restricción se activa únicamente cuando concurren circunstancias cualificadas de agravación o conexidad instrumental armada, y preserva expresamente la libertad condicional, el artículo 38G, los eventos del artículo 314 de la Ley 906 de 2004 y la excepción de la Ley 2292 de 2023.

4. Jurisprudencia interamericana

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado estándares directamente aplicables por vía del bloque de constitucionalidad. En los casos Suárez Rosero vs. Ecuador, Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador, Norín Catrimán y otros vs. Chile y Amrhein y otros vs. Costa Rica, el tribunal precisó que la prisión preventiva debe fundarse en fines procesales legítimos, ser necesaria y proporcional, estar sometida a revisión periódica y no derivarse de la sola gravedad del delito.

De manera especialmente relevante, en los casos Tzompaxtle Tecpile y otros vs. México (2022) y García Rodríguez y Reyes Alpízar Ortiz vs. México (2023), la Corte Interamericana declaró la incompatibilidad de la prisión preventiva oficiosa y del arraigo con la Convención Americana, y ordenó al Estado mexicano adecuar su ordenamiento interno, incluidas disposiciones de rango constitucional. Se trata del primer pronunciamiento en el cual el tribunal interamericano declaró inconvencional una norma de la Constitución mexicana en esta materia.

ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA
SENADOR DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Email: alfredo.deluque@senado.gov.co
Tel: 601 3823000 Ext 5133
@deluque @aldeluque @deluque

Este precedente tiene una consecuencia práctica ineludible para el diseño legislativo colombiano: cualquier fórmula que estableciera la detención preventiva como consecuencia automática del tipo penal imputado, o que trasladara al procesado la carga de desvirtuar una presunción legal de peligrosidad, quedaría expuesta no solo al control de constitucionalidad interno sino a responsabilidad internacional del Estado. La arquitectura del presente proyecto se construyó, de manera consciente, para evitar ese riesgo.

VII. ANÁLISIS DE DERECHO COMPARADO

Advertencia metodológica

El análisis que sigue no persigue trasplantar instituciones extranjeras al ordenamiento colombiano. Su propósito es identificar qué diseños han producido resultados verificables, cuáles han fracasado y por qué, y qué condiciones institucionales explican unos y otros. Se incluyen deliberadamente experiencias exitosas y experiencias fallidas, porque estas últimas suelen ofrecer lecciones normativas más precisas. Se examinan diez ordenamientos agrupados por el problema que cada uno permite iluminar.

1. Perú: celeridad fundada en la simplicidad probatoria

El Código Procesal Penal peruano regula en sus artículos 446 y siguientes el proceso inmediato, mecanismo de simplificación aplicable cuando el imputado ha sido sorprendido en flagrancia, ha confesado la comisión del delito o los elementos de convicción acumulados resultan evidentes. El Decreto Legislativo 1194 de 2015 convirtió su aplicación en obligatoria para el fiscal en esos supuestos.

La experiencia peruana ofrece dos lecciones de signo opuesto. La primera es positiva: la celeridad puede fundarse legítimamente en la simplicidad probatoria del caso, es decir, en la circunstancia objetiva de que la evidencia disponible desde el inicio hace innecesaria una investigación prolongada. La segunda es una advertencia: la aplicación mecánica del proceso inmediato generó condenas efectivas por delitos de escasa lesividad, incrementó la población penitenciaria y motivó la intervención correctiva de la Corte Suprema mediante el Acuerdo Plenario Extraordinario 2-2016/CIJ-116, que exigió a los jueces verificar la ausencia de complejidad y la suficiencia del tiempo de preparación de la defensa antes de incoar el procedimiento.

Traducción normativa en el proyecto: el trámite preferente colombiano se activa por el tipo de delito y no por la situación probatoria, pero incorpora en el parágrafo 2° del artículo 9° una válvula de escape que permite a la Fiscalía justificar motivadamente la aplicación de términos ordinarios en casos de especial complejidad probatoria, precisamente para evitar el efecto que la experiencia peruana documentó.

2. Chile: exclusión graduada de penas sustitutivas e interoperabilidad balística

La Ley 21.412 de 2022 constituye la reforma más significativa de la última década en materia de control de armas en Chile. Modificó la Ley 17.798 sobre Control de Armas, la Ley 18.216 sobre penas sustitutivas, el Código Procesal Penal y la Ley 20.393 sobre responsabilidad penal de las personas jurídicas. Elevó las penas de porte y tenencia, endureció las exigencias de inscripción, prohibió expresamente las armas hechizas y las de fantasía adaptadas, incorporó cargadores, miras y silenciadores como elementos sujetos a control, y estableció un sistema de registro de las armas de las instituciones de las Fuerzas Armadas, de Orden y de Gendarmería.

Dos aspectos resultan de especial interés para esta iniciativa. El primero es que la ley chilena reguló expresamente las condiciones de interoperabilidad de los sistemas de identificación balística automatizada,

ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA
SENADOR DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Email: alfredo.deluque@senado.gov.co
Tel: 601 3823000 Ext 5133
@deluque @aldeluque @deluque

reconociendo que el control efectivo del arma ilegal depende de la capacidad técnica de vincularla con hechos concretos. El segundo es el diseño de la restricción de penas sustitutivas: la Ley 21.412 no estableció una exclusión absoluta, sino un régimen diferenciado, incorporado como artículo 17 C de la Ley 17.798, que distingue según la gravedad del ilícito y conserva atribuciones al juez para ponderar las circunstancias fácticas, incluida la colaboración eficaz. El Tribunal Constitucional chileno ha avalado ese diseño.

Traducción normativa en el proyecto: los artículos 7° y 12 de esta iniciativa adoptan precisamente esas dos soluciones. La exclusión de subrogados es diferenciada y no automática, y la identificación balística se configura como obligación sistemática con interoperabilidad entre autoridades.

3. Argentina: la agravante genérica por uso de arma de fuego

El artículo 41 bis del Código Penal argentino establece que cuando alguno de los delitos previstos en ese código se cometa con violencia o intimidación contra las personas mediante el empleo de un arma de fuego, la escala penal prevista para el delito de que se trate se elevará en un tercio en su mínimo y en su máximo, sin que pueda exceder el máximo legal de la especie de pena que corresponda. La misma disposición precisa expresamente que esa agravación no es aplicable cuando la circunstancia mencionada ya se encuentre contemplada como elemento constitutivo o calificante del delito de que se trate.

Este modelo es, entre todos los examinados, el más cercano a la solución que adoptan los artículos 5° y 6° del presente proyecto, y su segunda parte es especialmente valiosa: la propia norma incorpora, en su texto, la prohibición de doble valoración. El legislador argentino comprendió que una agravante genérica por uso de arma solo es constitucionalmente sostenible si excluye de manera expresa su aplicación cuando el arma ya integra el tipo o su calificación.

ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA
SENADOR DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Email: alfredo.deluque@senado.gov.co
Tel: 601 3823000 Ext 5133
@deluque @aldeluque @deluque

Traducción normativa en el proyecto: los parágrafos 2° del artículo 5° y el parágrafo del artículo 6° incorporan esa misma salvaguarda, adaptada a la estructura del Código Penal colombiano y a la existencia previa de circunstancias que duplican la pena en el inciso tercero del artículo 365.

4. Brasil: banco nacional de perfiles balísticos y régimen penitenciario federal

La Lei 13.964 de 2019, conocida como Pacote Anticrime, introdujo tres modificaciones relevantes al Estatuto do Desarmamento (Lei 10.826 de 2003): elevó las penas mínimas y máximas de sus artículos 16, 17 y 18; incorporó una causal de aumento de pena en su artículo 20; y creó, mediante el nuevo artículo 34-A, el Banco Nacional de Perfis Balísticos, cuyo objeto es registrar armas de fuego y almacenar las características de clase e individualizadoras de proyectiles y vainillas percutidos, para servir de apoyo a las investigaciones criminales federales, estaduales y distritales. La norma sometió la base de datos a reserva, prohibió expresamente su comercialización y encargó su gestión a la unidad oficial de pericia criminal.

La lección brasileña es tan valiosa por su acierto conceptual como por su dificultad de implementación: el banco de perfiles balísticos permaneció durante un tiempo considerable pendiente de reglamentación y de asignación efectiva de recursos, lo que demostró que la creación legal de una base de datos, sin plan de ejecución ni fuente de financiación, no produce por sí sola resultado operativo alguno.

En materia penitenciaria, Brasil ofrece dos referentes adicionales. La Lei 11.671 de 2008 regula el traslado y la permanencia de personas privadas de la libertad en establecimientos penales federales de seguridad máxima, destinados a internos cuya permanencia en el sistema estadual comprometa el orden público o su propia seguridad. Y el artículo 52 de la Lei de Execução Penal, que regula el Regime Disciplinar Diferenciado, fue reforzado por el Pacote Anticrime para los dirigentes de organizaciones criminales, estableciendo

ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA
SENADOR DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Email: alfredo.deluque@senado.gov.co
Tel: 601 3823000 Ext 5133
@deluque @aldeluque @deluque

condiciones agravadas de aislamiento, control de visitas y monitoreo de comunicaciones.

Traducción normativa en el proyecto: el artículo 12 replica la lógica del banco de perfiles balísticos, pero el parágrafo 3° del mismo artículo y el artículo 27 incorporan de manera explícita la exigencia de implementación progresiva con sujeción a capacidad técnica y presupuestal, precisamente para no repetir el desfase brasileño entre norma y ejecución. Y los artículos 18 a 20 recogen la lógica de la clasificación por riesgo y del control diferenciado de comunicaciones, pero acompañados de los límites del artículo 24, que el modelo brasileño no siempre ha garantizado.

5. Estados Unidos: agravación consecutiva, presunción rebatible y red nacional de balística

El ordenamiento federal estadounidense ofrece tres instituciones de interés. La primera es el 18 U.S.C. §924(c), que establece penas adicionales y de cumplimiento consecutivo, no concurrente, para quien porte o utilice un arma de fuego durante la comisión de un delito violento o de narcotráfico. Se trata del antecedente comparado más severo en materia de uso instrumental de armas.

La segunda es el régimen de detención preventiva del Bail Reform Act de 1984. El 18 U.S.C. §3142(e)(3) establece presunciones de riesgo para determinadas categorías de delitos, entre ellas las relacionadas con armas de fuego. Sin embargo, y este es el punto decisivo, dichas presunciones son expresamente rebatibles, exigen la celebración de una audiencia de detención con contradicción y no eximen al Estado de acreditar los presupuestos de la medida. En United States v. Salerno (1987), la Corte Suprema declaró la constitucionalidad del régimen precisamente porque la detención preventiva estaba sujeta a determinación judicial individualizada, a garantías procesales adversariales y a limitación temporal.

La tercera es la National Integrated Ballistic Information Network (NIBIN), administrada por la ATF, que permite el ingreso y el cotejo automatizado de imágenes de vainillas y proyectiles recuperados. La evidencia disponible indica que su rendimiento depende críticamente de dos variables: la oportunidad del ingreso, medida en días y no en meses, y la existencia de una capacidad investigativa que actúe sobre las correlaciones producidas. Los llamados Crime Gun Intelligence Centers surgieron precisamente para articular ambas condiciones.

En materia de estrategias focalizadas, la experiencia estadounidense también ofrece un contraste instructivo. El programa Operation Ceasefire de Boston, basado en disuasión focalizada sobre un número reducido de individuos de alto riesgo, cuenta con el respaldo empírico más sólido en la literatura sobre reducción de violencia armada. En cambio, las evaluaciones del programa Project Exile de Richmond arrojaron resultados mixtos, y una parte significativa de la reducción inicialmente atribuida al programa fue posteriormente explicada por fenómenos de reversión a la media.

Traducción normativa en el proyecto: la iniciativa colombiana descarta deliberadamente el modelo de presunciones, aun rebatibles, por ser incompatible con la jurisprudencia interamericana vigente, y adopta en cambio la técnica de criterios de valoración judicial del artículo 8°. Del modelo NIBIN toma la exigencia de ingreso sistemático y oportuno y de correlación activa, incorporada en el artículo 12, incluida la obligación de comunicar los resultados al fiscal del caso y a los despachos que investiguen hechos correlacionados, que es el eslabón cuya ausencia neutraliza el valor de la base de datos.

6. España: prisión provisional sometida a juicio de necesidad

Los artículos 502 y 503 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal española someten la prisión provisional a un régimen estricto: solo procede cuando persigue fines constitucionalmente legítimos, cuando resulta

ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA
SENADOR DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Email: alfredo.deluque@senado.gov.co
Tel: 601 3823000 Ext 5133
@deluque @aldeluque @deluque

objetivamente necesaria y cuando no existen medidas menos gravosas suficientes para alcanzar esos fines. El Tribunal Constitucional español ha reiterado, en decisiones como las Sentencias 128/1995 y 47/2000, que la medida exige motivación reforzada y ponderación individualizada, y que la gravedad del delito, por sí sola, no basta para fundarla.

Traducción normativa en el proyecto: el parágrafo del artículo 14 recoge esta exigencia al obligar al juez a expresar de manera concreta por qué las medidas menos restrictivas resultan insuficientes, invirtiendo así el foco de la motivación desde la gravedad abstracta hacia la insuficiencia demostrada de las alternativas.

7. Italia: régimen penitenciario diferenciado y sus límites

Italia ofrece el referente comparado más desarrollado en materia de régimen penitenciario destinado a impedir que los internos continúen dirigiendo organizaciones criminales desde prisión. El artículo 41-bis del Ordenamiento Penitenciario, introducido en 1992 tras los atentados contra los magistrados Falcone y Borsellino y consolidado con carácter permanente en 2002, permite suspender las reglas ordinarias de tratamiento respecto de internos vinculados a la criminalidad organizada, con el propósito específico de cortar los vínculos con la organización externa. El artículo 4-bis del mismo ordenamiento restringe el acceso a beneficios penitenciarios para determinadas categorías de condenados.

Pero la experiencia italiana es igualmente valiosa por sus límites, definidos por vía jurisprudencial. La Corte Constitucional italiana, en la sentencia 253 de 2019, declaró parcialmente inconstitucional la presunción absoluta que impedía el acceso a permisos premiales a condenados por delitos de criminalidad organizada que no colaboraran con la justicia, señalando que tal presunción debía ser relativa y admitir prueba en contrario sobre la ruptura efectiva de los vínculos con la organización. Por su parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el caso Provenzano contra Italia (2018), declaró la violación del artículo 3

ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA
SENADOR DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Email: alfredo.deluque@senado.gov.co
Tel: 601 3823000 Ext 5133
@deluque @aldeluque @deluque

del Convenio Europeo por la renovación del régimen 41-bis respecto de un interno gravemente enfermo sin una revaloración individualizada y actualizada de su capacidad de mantener contactos con la organización criminal.

Traducción normativa en el proyecto: estas dos decisiones fundamentan directamente dos disposiciones de la iniciativa. La primera explica por qué el artículo 7° configura una exclusión diferenciada y no absoluta de subrogados. La segunda explica el parágrafo del artículo 24, conforme al cual las medidas de seguridad reforzada son objeto de revisión periódica y motivada y cesan cuando desaparecen las condiciones de riesgo que las justificaron, así como el carácter revisable de la clasificación previsto en el artículo 18.

8. Reino Unido: pena mínima con válvula judicial e inteligencia balística centralizada

La sección 51A de la Firearms Act de 1968, introducida por la Criminal Justice Act de 2003, establece penas mínimas obligatorias de cinco años de prisión para la posesión de determinadas armas de fuego prohibidas. La disposición contiene, sin embargo, una válvula de escape expresa: el juez puede apartarse de la pena mínima cuando concurran circunstancias excepcionales relativas al delito o al infractor que hagan injusta su imposición. Este diseño ilustra que el rigor punitivo y la individualización judicial no son incompatibles si el legislador prevé expresamente el mecanismo de excepción.

En el plano investigativo, el National Ballistics Intelligence Service (NABIS), creado en 2008, centraliza la inteligencia balística del Reino Unido y opera bajo estándares de respuesta medidos en horas, no en meses, integrando el análisis técnico con la producción de inteligencia accionable para las fuerzas de policía territoriales.

Traducción normativa en el proyecto: la iniciativa no adopta penas mínimas obligatorias, innecesarias en un ordenamiento que ya

ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA
SENADOR DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Email: alfredo.deluque@senado.gov.co
Tel: 601 3823000 Ext 5133
@deluque @aldeluque @deluque

prevé penas elevadas para los artículos 365 y 366. Sí adopta, en cambio, la lógica de NABIS en el inciso segundo del artículo 12, al vincular la identificación balística con la comunicación activa de resultados a los despachos investigativos.

9. México: la advertencia sobre la prisión preventiva automática

El artículo 19 de la Constitución mexicana establece un catálogo de delitos respecto de los cuales el juez debe ordenar la prisión preventiva de manera oficiosa, sin necesidad de que el Ministerio Público la solicite ni de que acredite los presupuestos que la justifican en el caso concreto. Ese catálogo ha sido ampliado en sucesivas reformas e incluye delitos relacionados con armas de fuego.

Los resultados de ese modelo constituyen la advertencia comparada más importante para esta iniciativa. En términos institucionales, la Corte Interamericana de Derechos Humanos declaró en los casos Tzompaxtle Tecpile y García Rodríguez y Reyes Alpízar la incompatibilidad de la figura con la Convención Americana y ordenó al Estado mexicano adecuar su ordenamiento, incluidas normas constitucionales. En términos prácticos, el modelo produjo detenciones preventivas prolongadas, hasta diecisiete años en el caso García Rodríguez, sin que ello se tradujera en una mejora verificable de los indicadores de seguridad, y contribuyó de manera decisiva a la saturación del sistema penitenciario mexicano.

Traducción normativa en el proyecto: la experiencia mexicana es la razón principal por la cual esta iniciativa descarta expresamente, en el parágrafo 1° de su artículo 1°, en el parágrafo 2° adicionado al artículo 310 y en su artículo 14, cualquier fórmula de detención preventiva automática o de presunción legal de peligrosidad. No se trata de una concesión garantista: es la única forma de que las herramientas útiles del proyecto sobrevivan al control constitucional y convencional.

ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA
SENADOR DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Email: alfredo.deluque@senado.gov.co
Tel: 601 3823000 Ext 5133
@deluque @aldeluque @deluque

10. El Salvador: eficacia inmediata y sostenibilidad institucional

El régimen de excepción vigente en El Salvador desde marzo de 2022, acompañado de la construcción de infraestructura penitenciaria de gran capacidad, produjo una reducción drástica y documentada de las tasas de homicidio. Cualquier análisis comparado honesto debe reconocer ese resultado.

Debe reconocer igualmente sus condiciones y sus costos. El modelo se sustentó en la suspensión de garantías constitucionales, incluidos el derecho de defensa y los límites temporales a la detención administrativa, en detenciones masivas sin individualización de responsabilidad y en un incremento de la población penitenciaria que sitúa al país entre los de mayor tasa de encarcelamiento del mundo, con los correlativos costos fiscales permanentes. Organismos internacionales de derechos humanos han documentado detenciones arbitrarias, muertes bajo custodia y afectación de personas sin vínculo acreditado con estructuras criminales.

Traducción normativa en el proyecto: el modelo salvadoreño no es replicable en Colombia por razones jurídicas y no meramente valorativas. La suspensión de garantías que lo hace posible exige una declaratoria de estado de excepción sujeta a control automático de constitucionalidad y a los límites de los artículos 212 a 215 de la Constitución y del artículo 27 de la Convención Americana, y no puede adoptarse por ley ordinaria. Su valor para esta iniciativa es distinto: demuestra que el control efectivo de los establecimientos penitenciarios sí incide sobre la violencia externa, lo que respalda los artículos 18 a 20 del proyecto, pero también que ese resultado no requiere, ni justifica, la suspensión de garantías.

11. Síntesis de lecciones comparadas

Del examen anterior se desprenden seis conclusiones que estructuran el diseño de esta iniciativa.

ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA
SENADOR DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Email: alfredo.deluque@senado.gov.co
Tel: 601 3823000 Ext 5133
@deluque @aldeluque @deluque

Primera: los países que redujeron de manera sostenible la violencia armada no lo hicieron mediante incrementos punitivos indiscriminados, sino haciendo la sanción más cierta y más pronta. La severidad nominal sin capacidad institucional produce inflación normativa, no disuasión.

Segunda: la trazabilidad balística es la intervención con mejor relación entre costo y resultado en la persecución del delito armado, pero solo cuando el ingreso de la información es oportuno y existe capacidad investigativa que actúe sobre las correlaciones. Las experiencias de Brasil y de Estados Unidos demuestran, respectivamente, el costo de legislar sin capacidad de ejecución y el valor de articular pericia técnica con inteligencia accionable.

Tercera: las restricciones a beneficios y subrogados sobreviven al control judicial cuando son diferenciadas, graduadas y admiten prueba en contrario, y son declaradas contrarias a la Constitución cuando operan como presunciones absolutas. Así lo muestran las experiencias de Chile y de Italia.

Cuarta: la prisión preventiva automática por catálogo de delitos ha sido declarada incompatible con la Convención Americana y no produce mejoras verificables en seguridad. Es el error que esta iniciativa evita de manera deliberada.

Quinta: los regímenes penitenciarios de alta seguridad son legítimos y eficaces para cortar la dirección de estructuras criminales desde prisión, siempre que se funden en valoración individualizada del riesgo, sean temporalmente delimitados y estén sujetos a revisión periódica.

Sexta: la celeridad procesal es compatible con las garantías cuando se articula como priorización de gestión y no como supresión de etapas, y cuando el legislador distingue con precisión entre términos de gestión y términos que generan libertad.

VIII. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD

El presente Proyecto de Ley se inscribe dentro de la potestad de configuración normativa reconocida al Congreso de la República para expedir códigos, modificar sus disposiciones y determinar la política criminal del Estado, dentro de los límites impuestos por la Constitución Política.

1. Competencia del Congreso y reserva de ley

De conformidad con los artículos 114 y 150 de la Constitución Política, corresponde al Congreso de la República ejercer la función legislativa, expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones. Esta competencia comprende la facultad de definir conductas punibles, establecer circunstancias de agravación, determinar consecuencias jurídicas, regular los procedimientos judiciales y adoptar disposiciones relacionadas con la ejecución de las penas.

En ejercicio de dicha potestad, el legislador dispone de un margen amplio de configuración en materia de política criminal. No obstante, este margen no es absoluto, pues debe ejercerse con observancia de los principios de dignidad humana, legalidad, igualdad, razonabilidad, proporcionalidad, debido proceso, presunción de inocencia y respeto por los derechos fundamentales.

Las modificaciones propuestas a las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004, 1098 de 2006 y 65 de 1993 se encuentran comprendidas dentro de dicha competencia legislativa, en tanto recaen sobre materias propias de la legislación penal, procesal penal, de responsabilidad penal para adolescentes y penitenciaria. Asimismo, las disposiciones de carácter administrativo previstas en la iniciativa han sido formuladas respetando las competencias constitucionales de las distintas entidades involucradas y evitando que la ley cree directamente cargos, dependencias o estructuras administrativas cuya iniciativa se encuentre reservada al Gobierno nacional conforme al artículo 154 de la Constitución.

ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA
SENADOR DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Email: alfredo.deluque@senado.gov.co
Tel: 601 3823000 Ext 5133
@deluque @aldeluque @deluque

2. Protección constitucional frente a la circulación no autorizada de armas

La iniciativa encuentra un fundamento constitucional particularmente relevante en el artículo 223 de la Constitución Política, conforme al cual solo el Gobierno puede introducir y fabricar armas, municiones de guerra y explosivos, y ninguna persona puede poseerlos, usarlos ni portarlos sin permiso de la autoridad competente. Esta disposición evidencia que el control estatal sobre las armas constituye una materia de expresa relevancia constitucional y que su tenencia o porte se encuentra sometida a un régimen de autorización pública.

A su vez, el artículo 2° superior impone a las autoridades el deber de proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y el artículo 11 reconoce la inviolabilidad del derecho a la vida. En consecuencia, el fortalecimiento de los instrumentos destinados a prevenir y perseguir la utilización de armas de fuego en actividades delictivas persigue una finalidad constitucionalmente legítima.

Lo anterior no significa que la protección de la seguridad permita desconocer las garantías constitucionales de quienes son investigados o procesados. Por el contrario, la respuesta estatal debe construirse dentro del marco del Estado social de derecho y, particularmente, de las garantías previstas en los artículos 28 y 29 de la Constitución.

3. Principio de legalidad y determinación de las conductas

El artículo 29 de la Constitución consagra el principio de legalidad en materia sancionatoria. En materia penal, este principio exige que las conductas prohibidas y las consecuencias jurídicas asociadas a ellas se encuentren determinadas de manera previa, clara y suficientemente precisa.

En desarrollo de este mandato, el proyecto utiliza como criterio normativo la realización de las conductas relacionadas con armas de fuego sin permiso vigente de autoridad competente, expresión que guarda correspondencia con el régimen constitucional del artículo 223, con el Decreto Ley 2535 de 1993 y con la estructura normativa de los artículos 365 y 366 del Código Penal.

ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA
SENADOR DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Email: alfredo.deluque@senado.gov.co
Tel: 601 3823000 Ext 5133
@deluque @aldeluque @deluque

Igualmente, la circunstancia de agravación asociada con la conexidad instrumental armada se estructura a partir de una relación funcional y demostrable entre el arma y la preparación, facilitación, ejecución, aseguramiento del producto o procura de impunidad de otro delito. La agravación no deriva de una referencia genérica a la conexidad entre conductas, sino de circunstancias objetivas que deben ser acreditadas con elementos materiales probatorios, evidencia física o información legalmente obtenida, según lo dispone expresamente el parágrafo 1° del artículo 5°. Esta delimitación satisface las exigencias constitucionales de certeza, taxatividad y previsibilidad propias del principio de legalidad penal.

4. Razonabilidad y proporcionalidad de las medidas penales

La libertad de configuración legislativa en materia penal permite al Congreso establecer delitos, penas y circunstancias de agravación, siempre que exista una relación razonable entre la gravedad de la conducta y la intensidad de la respuesta estatal.

El proyecto diferencia entre el supuesto básico de fabricación, tráfico, porte o tenencia de armas sin permiso de autoridad competente y aquellos eventos en los cuales el arma adquiere una función instrumental respecto de delitos de especial gravedad. La agravación propuesta se justifica en la mayor afectación o puesta en peligro de bienes jurídicos cuando la conducta relacionada con armas constituye un medio funcional para facilitar homicidios, secuestros, extorsiones, actividades terroristas, narcotráfico u otras manifestaciones graves de criminalidad organizada.

No obstante, la aplicación de la mayor punibilidad exige acreditar la circunstancia agravante dentro del respectivo proceso y observar las reglas generales de individualización de la pena. Adicionalmente, el proyecto incorpora expresamente la prohibición de doble valoración, de manera que una misma circunstancia fáctica no pueda ser utilizada simultáneamente para incrementar varias veces la consecuencia punitiva cuando ya constituya elemento del tipo penal, circunstancia de agravación o fundamento de otra modificación de la pena. Esta salvaguarda permite armonizar la mayor respuesta penal con los principios de proporcionalidad y non bis in idem derivados del artículo 29 constitucional, y sigue el modelo del artículo 41 bis del Código Penal argentino.

5. Debido proceso, presunción de inocencia y medidas de aseguramiento

Los artículos 28 y 29 de la Constitución Política constituyen límites esenciales para cualquier intervención legislativa en materia de libertad personal. La detención preventiva tiene naturaleza cautelar y excepcional y, por consiguiente, no puede convertirse en una pena anticipada ni derivarse automáticamente de la denominación jurídica de la conducta investigada.

En armonía con dichos principios, las disposiciones del proyecto relacionadas con la valoración del peligro para la comunidad no establecen responsabilidad penal anticipada ni sustituyen el examen individual que debe realizar el juez de control de garantías. Los elementos asociados con la naturaleza y condiciones del arma, su trazabilidad, alteración, vinculación con estructuras criminales o eventual destinación para la comisión de otras conductas funcionan como criterios de valoración judicial, cuya existencia deberá encontrarse sustentada en elementos materiales probatorios, evidencia física o información legalmente obtenida.

Corresponde, por tanto, a quien solicita la medida de aseguramiento demostrar los presupuestos establecidos en la Constitución y en la Ley 906 de 2004, mientras que el juez deberá examinar en cada caso la necesidad,

ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA
SENADOR DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Email: alfredo.deluque@senado.gov.co
Tel: 601 3823000 Ext 5133
@deluque @aldeluque @deluque

idoneidad, proporcionalidad y suficiencia de las medidas disponibles. Así lo consagran de manera expresa los parágrafos 2° y 3° adicionados al artículo 310 y el artículo 14 del proyecto.

De esta manera, la iniciativa fortalece la valoración del riesgo procesal sin desconocer la presunción de inocencia ni invertir las cargas inherentes a la imposición de medidas restrictivas de la libertad, y se aparta deliberadamente de los modelos de prisión preventiva oficiosa que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha declarado incompatibles con la Convención Americana.

6. Constitucionalidad del trámite preferente y derecho a un proceso sin dilaciones injustificadas

El artículo 29 constitucional reconoce el derecho al debido proceso, mientras que los artículos 228 y 229 establecen los principios que orientan la administración de justicia y garantizan el acceso efectivo a ella. La celeridad procesal constituye una finalidad constitucionalmente admisible en tanto procura que las actuaciones judiciales se desarrollen dentro de un plazo razonable y evita que las demoras injustificadas afecten los derechos del procesado, de las víctimas y de la sociedad.

El trámite preferente contemplado en el proyecto no crea un sistema penal autónomo ni sustituye la estructura acusatoria establecida en la Ley 906 de 2004. Su finalidad consiste en introducir mecanismos de prioridad institucional y términos especiales para determinadas actuaciones, preservando las etapas esenciales del proceso, el juez natural, la defensa técnica, la contradicción probatoria y el acceso a los recursos previstos por el ordenamiento.

De igual manera, los términos especiales contemplados en la iniciativa no sustituyen ni eliminan las causales de libertad establecidas por el Código de Procedimiento Penal, tal como lo dispone de manera categórica el parágrafo 5° adicionado al artículo 175. La aceleración de la actuación procesal

ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA
SENADOR DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Email: alfredo.deluque@senado.gov.co
Tel: 601 3823000 Ext 5133
@deluque @aldeluque @deluque

se configura, entonces, como una medida de gestión y priorización dirigida a garantizar una justicia más oportuna, sin disminuir los estándares constitucionales exigibles para adoptar decisiones que afecten los derechos fundamentales.

7. Independencia y autonomía judicial

Los artículos 228 y 230 de la Constitución establecen la independencia de la administración de justicia y la sujeción de los jueces al imperio de la ley. Por esta razón, las disposiciones relativas a priorización procesal no pueden interpretarse como mecanismos dirigidos a determinar anticipadamente el sentido de las decisiones judiciales ni a imponer resultados concretos en materia de medidas de aseguramiento, condena, absolución o concesión de mecanismos jurídicos legalmente procedentes.

La prioridad asignada a determinados procesos se refiere exclusivamente a su gestión, programación y trámite oportuno. Asimismo, la intervención del Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación y demás autoridades se mantiene dentro del ámbito de sus respectivas competencias constitucionales y legales, sin alterar la autonomía funcional que caracteriza el ejercicio de la función judicial. El parágrafo del artículo 11 precisa, además, que la disposición no crea cargos, despachos judiciales, fiscalías ni dependencias administrativas nuevas.

8. Exclusión diferenciada de beneficios y subrogados penales

La Constitución no reconoce un derecho fundamental general e incondicionado a obtener subrogados o beneficios penales. En consecuencia, el legislador cuenta con un margen de configuración para establecer requisitos y exclusiones, siempre que estas respondan a criterios objetivos, razonables y proporcionados.

El proyecto adopta una exclusión diferenciada, de manera que no todas las conductas contempladas en los artículos 365 y 366

ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA
SENADOR DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Email: alfredo.deluque@senado.gov.co
Tel: 601 3823000 Ext 5133
@deluque @aldeluque @deluque

del Código Penal quedan automáticamente sometidas a las restricciones del artículo 68A. La mayor restricción se reserva para aquellos supuestos en los que concurran circunstancias cualificadas de agravación o exista conexidad instrumental armada con delitos de especial gravedad. Esta diferenciación permite establecer una relación entre la intensidad de la restricción y la mayor gravedad concreta de la conducta, evitando equiparar situaciones penalmente distintas.

A su vez, la regulación conserva expresamente aquellas excepciones y mecanismos respecto de los cuales el propio artículo 68A dispone la inaplicabilidad de sus exclusiones, preservando la coherencia interna del Código Penal y los tratamientos especiales constitucionalmente relevantes, incluida la excepción prevista en la Ley 2292 de 2023 para mujeres cabeza de familia.

El proyecto se articula igualmente con las restricciones que la Ley 2356 de 2024 ya introdujo respecto de estas mismas conductas en el parágrafo del artículo 314 de la Ley 906 de 2004 y en el artículo 38G del Código Penal. El aporte propio de esta iniciativa se concentra en la etapa de ejecución de la condena, pues la restricción en la etapa cautelar se encuentra en buena medida regulada. Esta delimitación evita antinomias y superposiciones normativas, y así lo declara de manera expresa el parágrafo 4° del artículo 7°.

9. Protección constitucional reforzada de niños, niñas y adolescentes

Los artículos 44 y 45 de la Constitución Política reconocen la prevalencia de los derechos de los niños y la protección y formación integral de los adolescentes. Este régimen constitucional especial exige que las medidas relacionadas con adolescentes en conflicto con la ley penal mantengan un carácter diferenciado respecto del sistema penal aplicable a los adultos.

En concordancia con ello, el proyecto preserva los principios de especialidad, finalidad pedagógica, justicia restaurativa y

ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA
SENADOR DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Email: alfredo.deluque@senado.gov.co
Tel: 601 3823000 Ext 5133
@deluque @aldeluque @deluque

reintegración social establecidos en la Ley 1098 de 2006, y no modifica el catálogo ni la duración de las sanciones del sistema. La utilización de un arma de fuego constituye un elemento especialmente relevante para valorar la gravedad concreta de la conducta, el riesgo de reiteración y las necesidades de intervención institucional, pero no determina automáticamente la imposición de la sanción máxima, según lo dispone de manera expresa el parágrafo adicionado al artículo 189 de la Ley 1098 de 2006.

Paralelamente, la iniciativa fortalece la respuesta penal frente a quienes instrumentalizan niños, niñas o adolescentes para portar, utilizar o transportar armas o intervenir en actividades criminales, desarrollando así el mandato constitucional de protección reforzada de esta población.

10. Dignidad humana y sistema penitenciario

La ejecución de la pena privativa de la libertad se encuentra sometida al principio de dignidad humana consagrado en el artículo 1° de la Constitución. La persona condenada pierde o ve limitados determinados derechos como consecuencia legítima de la sentencia, pero conserva todos aquellos que no resulten incompatibles con la privación de la libertad.

Por esta razón, las medidas de clasificación penitenciaria, alta y máxima seguridad, control de comunicaciones y separación por niveles de riesgo deben responder a criterios objetivos, individualizados, necesarios y proporcionales, y estar sujetas a revisión periódica. El fortalecimiento de la seguridad penitenciaria persigue finalidades constitucionalmente legítimas, como impedir fugas, prevenir actos de violencia intramural, evitar el ingreso de elementos prohibidos y obstaculizar la continuación de actividades criminales desde los establecimientos de reclusión.

No obstante, dichas medidas deben aplicarse respetando los derechos fundamentales de la población privada de la libertad, incluidos el acceso a la salud, la defensa técnica, las comunicaciones jurídicamente protegidas, el mantenimiento razonable de vínculos familiares y las oportunidades de resocialización, según lo dispone el artículo 24 del proyecto en concordancia con las Reglas Nelson Mandela y con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia de regímenes penitenciarios diferenciados.

ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA
SENADOR DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Email: alfredo.deluque@senado.gov.co
Tel: 601 3823000 Ext 5133
@deluque @aldeluque @deluque

La política penitenciaria prevista en el proyecto debe igualmente interpretarse de manera compatible con las decisiones judiciales relacionadas con el estado de cosas inconstitucional del sistema penitenciario y carcelario y con la obligación estatal de garantizar condiciones dignas de reclusión.

11. Trabajo penitenciario y finalidad resocializadora de la pena

La Constitución reconoce el trabajo como un derecho y una obligación social y le otorga especial protección estatal. En el contexto penitenciario, el trabajo, la educación y la formación constituyen instrumentos esenciales para la resocialización.

Las disposiciones del proyecto relativas a cárceles productivas se orientan a facilitar el acceso de las personas privadas de la libertad a actividades laborales y formativas compatibles con las condiciones de seguridad del establecimiento y con la legislación penitenciaria vigente. El trabajo penitenciario no se concibe como un mecanismo aflictivo adicional a la pena ni como una sanción disciplinaria, sino como una herramienta de tratamiento penitenciario, capacitación y preparación para la vida en libertad.

Asimismo, cualquier destinación de los recursos obtenidos mediante el trabajo deberá respetar las garantías patrimoniales de la persona privada de la libertad y los procedimientos legalmente establecidos para la reparación de las víctimas, evitando afectaciones automáticas carentes de fundamento legal.

12. Integridad institucional y rotación del personal penitenciario

Las medidas orientadas a fortalecer la integridad del sistema penitenciario guardan relación directa con los principios constitucionales que rigen el ejercicio de la función administrativa, particularmente la moralidad, la eficacia, la imparcialidad y la responsabilidad, consagrados en el artículo 209 de la Constitución.

La rotación periódica del personal que desempeñe funciones de especial exposición a riesgos de corrupción, intimidación o captura institucional constituye una herramienta administrativa legítima siempre que responda a criterios objetivos y necesidades verificables del servicio. Por ello, las decisiones individuales de traslado, reubicación o rotación permanecerán en cabeza de las autoridades legalmente competentes del INPEC y deberán respetar los derechos derivados de la carrera administrativa, el debido proceso, la seguridad personal y las demás garantías aplicables.

La rotación no tendrá naturaleza sancionatoria ni permitirá anticipar responsabilidad disciplinaria o penal. Cuando exista mérito para adoptar decisiones de esa naturaleza, deberán aplicarse los procedimientos y garantías establecidos en los respectivos regímenes legales.

13. Separación de poderes y colaboración armónica

El artículo 113 de la Constitución establece la separación funcional entre las ramas y órganos del poder público y, simultáneamente, el deber de colaborar armónicamente para la realización de los fines del Estado.

El proyecto involucra a la Fiscalía General de la Nación, la Rama Judicial, el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Policía Nacional, el INPEC, la USPEC, el ICBF y demás autoridades relacionadas con la investigación penal, la administración de justicia y la ejecución de las sanciones. La regulación propuesta preserva la distribución constitucional de competencias y establece mecanismos de coordinación e intercambio de información sin subordinar funcionalmente a órganos que cuentan con autonomía constitucional. En particular, las disposiciones de priorización, seguimiento e interoperabilidad deberán ejecutarse dentro de las competencias propias de cada institución.

ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA
SENADOR DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Email: alfredo.deluque@senado.gov.co
Tel: 601 3823000 Ext 5133
@deluque @aldeluque @deluque

14. Unidad de materia y correspondencia entre título y contenido

El artículo 158 de la Constitución dispone que todo proyecto de ley deberá referirse a una misma materia y que serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El artículo 169 exige, por su parte, la correspondencia entre el título de la ley y su contenido.

Aunque la iniciativa comprende reformas a diferentes cuerpos normativos, todas sus disposiciones presentan una conexión temática y teleológica común: fortalecer la respuesta estatal frente a la violencia asociada con armas de fuego y sus efectos sobre la investigación penal, el juzgamiento, la responsabilidad penal adolescente y la ejecución penitenciaria. Existe, por tanto, una relación objetiva y razonable entre las medidas penales, procesales, penitenciarias, preventivas e institucionales comprendidas por el proyecto.

La reforma de diferentes estatutos legales no desconoce por sí misma el principio de unidad de materia cuando las disposiciones se encuentran vinculadas por una finalidad legislativa común y mantienen una conexión causal, temática, sistemática o teleológica suficiente. En cuanto a la correspondencia exigida por el artículo 169, se verifica que el título anuncia la modificación de las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004, 1098 de 2006 y 65 de 1993, y que el articulado efectivamente adiciona disposiciones de cada una de ellas: los artículos 365, 366, 68A y 188D de la primera; los artículos 310 y 175 de la segunda; el artículo 189 de la tercera; y el artículo 63 de la cuarta.

15. Favorabilidad y aplicación temporal de la ley penal

El artículo 29 de la Constitución establece expresamente que en materia penal la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia sobre la restrictiva o desfavorable.

En consecuencia, las disposiciones que creen nuevas circunstancias de agravación, amplíen restricciones a beneficios o produzcan consecuencias penales más gravosas solo podrán aplicarse a hechos cometidos con posterioridad a su entrada en vigencia. Por el contrario, cuando una disposición posterior resulte más favorable al procesado o condenado, deberá aplicarse conforme al principio constitucional de favorabilidad.

El régimen de transición incorporado en el artículo 30 del proyecto reconoce expresamente esta distinción entre normas penales sustanciales, procesales y administrativas, lo que permite preservar la seguridad jurídica y evitar aplicaciones retroactivas desfavorables.

16. Conclusión sobre la compatibilidad constitucional de la iniciativa

Analizadas integralmente sus disposiciones, el proyecto persigue finalidades constitucionalmente legítimas relacionadas con la protección de la vida, la integridad personal, la seguridad ciudadana, el acceso a una justicia oportuna, la protección de niños, niñas y adolescentes y el adecuado funcionamiento del sistema penitenciario.

La iniciativa reconoce simultáneamente que la eficacia de la política criminal debe desenvolverse dentro de los límites propios del Estado social de derecho. Por esta razón mantiene la presunción de inocencia, la excepcionalidad de la detención preventiva, la valoración judicial individualizada, la prohibición de doble valoración punitiva, el carácter diferenciado del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, la dignidad de las personas privadas de la libertad, la independencia judicial y el principio de favorabilidad.

En consecuencia, las medidas previstas encuentran sustento en la libertad de configuración legislativa del Congreso en materia penal y de política criminal y están concebidas para armonizar la protección efectiva de la comunidad frente a la violencia asociada con armas de fuego con las garantías fundamentales que estructuran el orden constitucional colombiano.

IX. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se hace explícito el impacto fiscal de la presente iniciativa y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

1. Disposiciones con incidencia fiscal

El proyecto contiene disposiciones susceptibles de generar impacto fiscal directo e indirecto, que pueden agruparse en cinco categorías. La primera corresponde a la infraestructura penitenciaria de alta y máxima seguridad prevista en el artículo 19, componente de mayor magnitud. La segunda comprende la modernización tecnológica asociada al control de comunicaciones y a la seguridad de los establecimientos, prevista en el artículo 20. La tercera corresponde a la trazabilidad e identificación balística del artículo 12, que exige capacidad pericial, equipamiento de captura y cotejo automatizado, e interoperabilidad de sistemas. La cuarta comprende el fortalecimiento de la capacidad institucional de investigación y de gestión judicial derivado de los artículos 9° a 11. La quinta corresponde a los componentes especializados del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes previstos en los artículos 15 y 16.

Debe precisarse que ninguna de estas disposiciones ordena por sí misma un gasto autónomo ni crea estructuras administrativas nuevas. Todas se formulan como mandatos de progresividad sujetos a la disponibilidad presupuestal de cada vigencia, conforme al artículo 27 del articulado y a los parágrafos de los artículos 11 y 12.

2. Disposiciones sin incidencia fiscal significativa

Un componente sustancial del proyecto no genera costo incremental relevante. Las modificaciones penales sustanciales de los artículos 5° a 7°, las disposiciones procesales de los artículos 8°, 10, 13 y 14, las disposiciones sobre valoración en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes del artículo 16 y las reglas de integridad y rotación del artículo 23 operan sobre marcos institucionales y competencias existentes.

3. Antecedentes presupuestales relevantes

Parte de las finalidades del proyecto coincide con programas presupuestales ya existentes, lo que reduce el costo incremental atribuible a la iniciativa. La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios cuenta con recursos de inversión destinados, entre otros fines, a la construcción y ampliación de infraestructura, la generación de cupos, el fortalecimiento de establecimientos y el mejoramiento tecnológico de la seguridad. Asimismo, el documento CONPES vigente en materia penitenciaria establece una hoja de ruta con inversiones proyectadas de largo plazo para la ampliación y modernización del sistema.

Estas cifras constituyen antecedentes presupuestales relevantes, mas no equivalen al costo fiscal de la presente iniciativa, en la medida en que corresponden a obligaciones y programas preexistentes.

4. Consideración sobre el impacto carcelario

De conformidad con los estándares fijados por la Corte Constitucional en la Sentencia T-762 de 2015, toda iniciativa con incidencia carcelaria debe estimar su efecto sobre la población privada de la libertad.

El proyecto ha sido diseñado para minimizar ese impacto. No crea tipos penales nuevos, no incrementa las penas de los tipos básicos, no amplía el uso de la detención preventiva, que expresamente restringe frente a automatismos, y configura la exclusión de subrogados de manera diferenciada, restringida a supuestos cualificados que representan una fracción del total de casos por los artículos 365 y 366. El efecto esperado sobre la población penitenciaria es, por tanto, acotado y concentrado en perfiles de alta peligrosidad objetiva, que son precisamente aquellos respecto de los cuales el sistema debe priorizar la reclusión intramural.

5. Conceptos técnicos requeridos

Previamente a la culminación del trámite legislativo deberán solicitarse conceptos técnicos al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de Justicia y del Derecho, a la Fiscalía General de la Nación, al Consejo Superior de la Judicatura, al INPEC, a la USPEC, a la Policía Nacional y al ICBF, con el propósito de cuantificar el costo incremental de las medidas, identificar las apropiaciones existentes susceptibles de articulación y establecer una senda de implementación progresiva compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Deberá igualmente solicitarse el concepto del Consejo Superior de Política Criminal, en los términos del artículo 167 de la Ley 65 de 1993 y del Decreto 2055 de 2014.

X. POSIBLE CONFLICTO DE INTERÉS

En cumplimiento de los artículos 286 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, modificados por la Ley 2003 de 2019, se pone de presente que la presente iniciativa contiene disposiciones de carácter general, impersonal y abstractó dirigidas a regular aspectos de política criminal, procedimiento penal, responsabilidad penal adolescente y sistema penitenciario y carcelario.

En principio, no se identifica un beneficio particular, actual y directo para los congresistas, sus cónyuges, compañeros permanentes o parientes en los grados previstos por la ley, distinto del que corresponde a cualquier ciudadano como destinatario de las políticas de seguridad y convivencia.

Sin perjuicio de lo anterior, corresponde a cada congresista analizar individualmente la eventual existencia de circunstancias particulares que puedan configurar conflicto de interés y formular el impedimento correspondiente cuando haya lugar a ello, particularmente cuando se encuentre vinculado a procesos penales por las conductas objeto de esta iniciativa o tenga interés directo en actividades comerciales relacionadas con el régimen de armas o con la contratación penitenciaria.

XI. PROPOSICIÓN

Por las razones expuestas, se solicita a los honorables miembros de la Comisión Primera Constitucional Permanente y a las plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes dar trámite y aprobación al presente Proyecto de Ley.

De los honorables Congresistas,

ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA
SENADOR DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Email: alfredo.deluque@senado.gov.co
Tel: 601 3823000 Ext 5133
@deluque @aldeluque @deluque

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL / RADICACIÓN DE PROYECTOS

[X] PROYECTO DE LEY (P.L.) No.: 263/2026

[ ] PROYECTO ACTO LEGISLATIVO (PAL) No.:

FECHA: 23 / 09 / 2026 **FOLIOS:**

AUTOR(ES):

FIRMA SECRETARIO GENERAL

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARIA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 23 de Septiembre de 2026

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.263/26 Senado **"POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS INTEGRALES PARA FORTALECER LA PREVENCIÓN, INVESTIGACIÓN, JUDICIALIZACIÓN Y RESPUESTA PENITENCIARIA FRENTE A LA VIOLENCIA ASOCIADA CON ARMAS DE FUEGO SIN PERMISO VIGENTE DE AUTORIDAD COMPETENTE, SE MODIFICAN LAS LEYES 599 DE 2000, 906 DE 2004, 1098 DE 2006 Y 65 DE 1993, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA; y el Honorable Representante JORGE ARMANDO FIGUEROA ANGARITA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **PRIMERA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – SEPTIEMBRE 23 DE 2026

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **PRIMERA** Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

Proyectó: Sarty Novoa
Revisó: Dra. Luciana González