



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 1669

Bogotá, D. C., miércoles, 10 de septiembre de 2025

EDICIÓN DE 14 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 24 DE 2025 SENADO

por medio del cual se modifica la Ley 2137 de 2021, se establecen lineamientos para el desarrollo del Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., 8 de septiembre de 2025

Honorable Senador
JULIO ELÍAS CHAGUI FLÓREZ
Presidente
Comisión Primera Constitucional Permanente
Senado de la República
Ciudad

Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 024 de 2025 Senado "Por medio del cual se modifica la ley 2137 de 2021, se establecen lineamientos para el desarrollo del sistema nacional de alertas tempranas para la prevención de la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones".

Respetado señor Presidente;

Reciba un cordial saludo.

En cumplimiento de la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República y de acuerdo con lo establecido en el Artículo 156 de la Ley 5 de 1992, me permito rendir **informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 024 de 2025 Senado** "Por medio del cual se modifica la ley 2137 de 2021, se establecen lineamientos para el desarrollo del sistema nacional de alertas tempranas para la prevención de la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones", en los siguientes términos:

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Ley bajo estudio fue radicado el 22 de julio de 2025, ante la Secretaría General del Senado de la República. Es de autoría de los H.S. Ana Paola Agudelo García, Carlos Eduardo Guevara Villabón, Manuel Virguez Piraquive, y la H.R. Irma

Luz Herrera Rodriguez. El proyecto de ley original fue publicado en la Gaceta 1284 de 2025.

Mediante Acta MD-02 del 6 de agosto de 2025, la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República designó como ponente única del Proyecto de Ley en mención a la H.S. Paloma Valencia Laserna.

II. OBJETO

La presente iniciativa legislativa busca establecer lineamientos para el funcionamiento, estructura, articulación y operación del Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la prevención de la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes en Colombia establecido por la Ley 2137 de 2021 y la Ley 1146 de 2007, atendiendo la necesidad urgente y prevelenta a favor de los menores del país, ante la falta de su reglamentación y desarrollo.

Además, plantea la creación de medidas preventivas adicionales para fortalecer la contratación y vinculación de personas en los entornos escolares, como la revisión inicial y periódica de inhabilidades según la Ley 1918 de 2018 y la Ley 2375 de 2024. Finalmente, propone implementar una evaluación psicología de idoneidad para quienes tengan contacto directo con niños, niñas y adolescentes, que determine si la persona es apta para desempeñarse en contextos escolares y trabajar con menores de 18 años.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

La iniciativa legislativa bajo estudio consta de 12 artículos, a saber:

Artículo 1° Objeto. Define el propósito general del proyecto de ley, cual es reglamentar la estructura y operación del sistema de alertas para prevenir violencia sexual contra menores.

Artículo 2° Definición. Explica qué es el sistema y su objetivo, enmarcado en identificar riesgos y prevenir la violencia sexual.

Artículo 3° Amplía el alcance de la Ley 2137 para incluir reducción de riesgos mediante acciones integradas.

<p>El sistema tiene como objeto la prevención para que no se cometa violencia sexual y no se propicien contextos que faciliten nuevos casos. Lo que existe actualmente son diferentes instituciones, desarticuladas entre sí, y solo se dedican a atender las situaciones cuando la violencia sexual ya se ha cometido contra los niños.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 4°. Define que el sistema permitirá detectar riesgos y garantizar respuesta oportuna. Precisa que el sistema debe ser eficaz para prevenir hechos de violencia sexual y responder rápidamente. <p>La alerta la define el gobierno nacional pero el objetivo es que cuando se conozca un riesgo de violencia sexual sobre un niño, de manera interconectada varias entidades puedan conocerla y tomar medidas sobre los derechos de los niños.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 5° Coordinación nacional. Define roles institucionales: ICBF lidera, otras entidades apoyan, se capacita y reporta anualmente. <p>Actualmente el Ministerio de Salud permitirá identificar riesgos de violencia sexual en todo el país pero es liderado por: Ministerio de Justicia, Minist ICBF, Fiscalía, Consejería para la Mujer, entre otras.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 6° Categorías de alerta. Se establecen tres tipos de alerta: i) preventiva, ii) intermedia, y iii) urgente basado en modelos de salud pública, alineado con estrategias primarias, secundarias y terciarias de prevención. La transición de una alerta a otra debe incluir protocolos claros de respuesta, protección inmediata, derivación interinstitucional y seguimiento continuo¹. • Artículo 7° Activación del sistema. Establece canales de activación de alertas entre los que se encuentran reportes, denuncias, análisis de datos, entre otros. Regula cómo se emiten las alertas y qué entidades deben responder según su competencia. • Artículo 8° Sistema de información. Crea un sistema de información interoperable, administrado por el ICBF. Garantiza trazabilidad, protección de datos y respuestas inmediatas mediante mapas de riesgo y análisis territorial. <p><small>¹ Fuente: Publications_NSVRC_Bulletin_Child-sexual-abuse-prevention. National Sexual Violence Resource Center</small></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 9° Evaluación y seguimiento. El ICBF deberá rendir informe anual al Congreso sobre el funcionamiento del sistema. Establece control institucional y seguimiento con indicadores sobre alertas emitidas y eficacia de la respuesta. • Artículo 10. Medidas preventivas en entornos escolares. Exige revisión de antecedentes y evaluación psicológica de personal vinculado a menores. Refuerza los filtros en contratación en colegios, jardines y servicios infantiles para evitar agresores sexuales. • Artículo 11° Supervisión de contratistas. Establece la creación de protocolos especiales para vigilar servicios tercerizados de quienes trabajan con menores. Fortalece el control sobre contratistas y operadores del ICBF, MEN y entidades territoriales. • Artículo 12° Vigencia. Establece la vigencia a partir de la publicación. <p>IV. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA</p> <p>En aras de contextualizar la importancia de este proyecto, nos permitimos retomar a continuación algunos elementos fundamentales desarrollados en la exposición de motivos del proyecto original.</p> <p>i) Antecedentes</p> <p>El Partido Político MIRA, desde sus inicios, ha impulsado acciones orientadas a la promoción, protección, garantía y restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, que propicien para ellos entornos sanos, adecuados y que contribuyan a su pleno desarrollo, como una causa inherente a sus fundamentos.</p> <p>En la pasada COP16, diferentes Senadores de este Congreso en el marco del Foro Interparlamentario, acompañaron con su firma una proposición propuesta por la Bancada del Partido MIRA, para que en la Declaratoria Final de este encuentro Internacional, quedará consignado el compromiso acerca de la: <i>“Urgente necesidad de integrar en esos espacios de concertación internacional, la salvaguarda y protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y la prevención de la violencia”</i>.</p>
<p>En este sentido, el pasado 19 de noviembre de 2024, en el Día Mundial para la Prevención del Abuso Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes, el Partido Político MIRA realizó un debate de control político en la Plenaria del Senado de la República sobre las acciones que se vienen implementando a nivel nacional y desde las entidades competentes para la prevención del abuso sexual infantil, el cual generó gran preocupación. Por ello, se impulsa la presente iniciativa como parte de las medidas inmediatas que debe implementar el Estado Colombiano para la prevención y reducción de los casos de violencia sexual que diariamente afrontan los niños y niñas del país.</p> <p>ii) Marco Constitucional y Legal</p> <p>La Constitución Política de Colombia consagra en su artículo 44 que los derechos de los niños tienen un carácter prevalente. Este artículo establece una jerarquía normativa y ética en la protección de los niños. Enumera sus derechos fundamentales específicos, tales como vida, integridad física, salud, nombre, nacionalidad, familia, alimentación, educación, entre otros; y establece que deben ser protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Asimismo, señala la corresponsabilidad del Estado, la familia y la sociedad para garantizar su goce efectivo.</p> <p>Por su parte, la Ley 1098 de 2006 - Código de Infancia y Adolescencia, desarrolla el artículo 44 Constitucional, consolidando un enfoque de protección integral y de garantía plena de derechos para la infancia. Establece el interés superior del niño, niña y adolescente como criterio orientador obligatorio para decisiones administrativas, judiciales y legislativas (artículo 6) y el principio de prevalencia, conforme al cual “Los derechos de los niños, niñas y adolescentes prevalecen sobre los derechos de los demás” (artículo 7).</p> <p>Luego, la Ley 1146 de 2007 estableció lineamientos para la prevención del abuso sexual en menores, creó el Comité Interinstitucional Consultivo para la Prevención de la Violencia Sexual y Atención Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas del Abuso Sexual, y adoptó medidas para la prevención de la violencia sexual, la atención integral del niño, niña y adolescente víctima de abuso sexual.</p> <p>La Ley 1918 de 2018 estableció el régimen de inhabilidades para ejercer funciones públicas, educativas o que involucren contacto con menores de edad a personas condenadas por delitos sexuales contra niños, niñas y adolescentes. También creó el Registro Nacional de Inhabilidades como herramienta de control y prevención y mejora los filtros de selección en entidades educativas, sociales y estatales.</p>	<p>Posteriormente la Ley 2137 de 2021 creó el Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas y Adolescentes. Sin embargo, esta normativa requiere un mayor desarrollo y precisión para permitir su implementación efectiva, articulación interinstitucional y funcionamiento técnico. Este proyecto de ley desarrolla dichas disposiciones, ampliando y precisando el alcance operativo del Sistema Nacional de Alertas Tempranas - PROTEGE-, y estableciendo categorías de alerta, mecanismos de activación, interoperabilidad de la información y rutas de atención institucional.</p> <p>Finalmente, la Ley 2375 de 2024 reforzó el marco normativo existente al prohibir de manera absoluta e imprescriptible la contratación de personas condenadas por delitos sexuales contra menores, en cualquier tipo de vínculo (laboral, contractual o voluntariado), incluyendo el sector privado. También amplió el alcance de las inhabilidades más allá del sector público.</p> <p>De otra parte, la Corte Constitucional ha sostenido de forma reiterada la fuerza vinculante del artículo 44 Superior, en los siguientes términos:</p> <p><i>“El artículo 44 de la Constitución Política es inequívoco al establecer que los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás, como consecuencia del especial grado de protección que aquellos requieren, dadas sus condiciones de vulnerabilidad e indefensión, y la especial atención con que se debe salvaguardar su proceso de desarrollo y formación. Una de las principales manifestaciones de este precepto constitucional, que se enmarca en el contexto del Estado Social de Derecho y del deber general de solidaridad, es el principio de preservación del interés superior del menor, que ha sido desarrollado por la jurisprudencia constitucional y consagrado en los artículos 20 y 22 del Código del Menor. Dicho principio refleja una norma ampliamente aceptada por el derecho internacional consistente en que al menor se le debe otorgar un trato preferente, acorde con su caracterización jurídica en tanto sujeto de especial protección, de forma tal que se garantice su desarrollo integral y armónico como miembro de la sociedad.</i></p> <p>(...)</p> <p><i>Se debe resguardar a los niños de todo tipo de abusos y arbitrariedades, y se les debe proteger frente a condiciones extremas que amenacen su desarrollo armónico, tales como el alcoholismo, la drogadicción, la prostitución, la violencia física o moral, la explotación económica o laboral, y en general, el irrespeto por la dignidad humana en todas sus formas. En este orden de ideas, las distintas situaciones irregulares que consagra el Código del Menor proporcionan un catálogo de riesgos graves para los menores que se deben evitar a toda costa; sin embargo, dicha enunciación no agota todas las distintas situaciones que pueden constituir amenazas para el bienestar de cada niño en particular, las cuales deberán</i></p>

determinarse atendiendo a las circunstancias del caso concreto.”² (Subraya y negrilla fuera del texto original).

Asimismo, la Corte ha expresado que el ordenamiento jurídico exige al Estado tomar medidas preventivas y reactivas para garantizar el derecho de las niñas, los niños y los adolescentes a no ser sometidos a ninguna forma de violencia, así:

*“La comunidad internacional se ha enfocado en brindar un marco jurídico que permita proteger integralmente los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes. Se trata de **esfuerzos dirigidos a garantizar que no sean sometidos a ninguna forma de violencia, incluida la sexual.***

En relación con el alcance de la garantía mencionada, el Comité de los Derechos del Niño presentó las siguientes observaciones generales. Primero, la atención y la protección de las niñas, los niños y los adolescentes debe estar basada en un enfoque de derechos. Aquel deja de considerar a las personas menores de edad como víctimas y adopta un paradigma fundado en el respeto y la promoción de su dignidad humana, su integridad física y psicológica. Lo anterior bajo el entendido de que es titular de derechos y no un beneficiario de la benevolencia de los adultos. Segundo, el concepto de dignidad exige que cada niño, niña o adolescente sea reconocido, respetado y protegido como titular de derechos y “como ser valioso con su personalidad propia, sus necesidades específicas, sus intereses y su privacidad”. Tercero, el principio de Estado de Derecho se debe aplicar plenamente a las niñas, los niños y los adolescentes en condiciones de igualdad con los adultos. Cuarto, el derecho de las niñas, los niños y los adolescentes a que se atienda su interés superior como consideración primordial en todas las actuaciones que le conciernen o afecten, especialmente cuando sea víctima de actos de violencia, así como en todas las medidas de prevención.

*El Comité también precisó que **es obligación de los Estados “actuar con la debida diligencia, prevenir la violencia o las violaciones de los derechos humanos, proteger a los niños que han sido víctimas o testigos de violaciones de los derechos humanos, investigar y castigar a los culpables.** Además, le impone a los Estados el deber de asegurar “que todas las personas que sean responsables de prevenir y combatir la violencia y de brindar protección frente a esta, en su trabajo y en los sistemas judiciales, respondan a las necesidades de los niños y respeten sus derechos”.*

(...)

² Corte Constitucional. Sentencia T-510 del 19 de junio de 2003. MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

*En suma, **el ordenamiento constitucional y legal del derecho de las niñas, los niños y los adolescentes a no ser sometidos a ninguna forma de violencia exige del Estado la adopción de medidas preventivas y reactivas cuando se presentan estas circunstancias. Esta obligación se refuerza en los casos de violencia sexual, en donde es imperiosa la actuación estatal en materia judicial y la obligación reforzada de debida diligencia en la investigación y la sanción del agresor. Se trata del deber de evitar escenarios de impunidad y de revictimización de las niñas, los niños y los adolescentes que han sido violentados sexualmente. Lo anterior, guiado por el principio de interés superior de las niñas, los niños y los adolescentes.** La Corte ha reconocido el estándar internacional de protección de sus derechos y ha enfatizado sobre su aplicación en la labor judicial. Particularmente, ha insistido en la necesidad de que los jueces y funcionarios sean especialmente diligentes y cuidadosos cuando adopten decisiones que afecten los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes.”³ (Subraya y negrilla fuera del texto original).*

iii) **Marco Internacional**

Colombia hace parte de la **Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)** adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1989, que establece la obligación de los Estados Parte de proteger a los niños contra cualquier forma de abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual (artículo 19).

Asimismo, instrumentos como el Protocolo Facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, y las observaciones del Comité de los Derechos del Niño, han instado a los Estados a establecer sistemas eficaces de prevención y detección temprana de la violencia sexual.

En el ámbito regional, la exige la adopción de mecanismos legislativos, administrativos y judiciales para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y las niñas.

Una de los Metas de los **Objetivos de Desarrollo Sostenible** es poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños (16.2). Según la UNICEF en el mundo 1 de cada 5 niñas y 1 de cada 7 niños sufre violencia sexual en la infancia, pero esto no tiene un indicador de seguimiento específico especial desde el Departamento Nacional de Planeación.

³ Corte Constitucional. Sentencia SU-360 del 29 de agosto de 2024. MP. Jose Fernando Reyes Cuartas.

iv) **Legislación Comparada**

En países como **Canadá**, el sistema de protección infantil incluye mecanismos de alertas comunitarias y notificación obligatoria por parte de profesionales ante sospechas de abuso sexual⁴.

En **España**, el Plan Estratégico Nacional contra la violencia infantil establece protocolos de detección precoz y redes de alerta que integran educación, salud y servicios sociales⁵.

En **México**, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes contempla la creación de sistemas de alerta temprana a nivel estatal.⁶

En **Chile**, la Ley de Garantías de la Niñez establece sistemas de respuesta inmediata ante vulneraciones graves⁷.

v) **Diagnóstico del problema**

Al día de hoy Colombia no cuenta con acciones especiales para la información y prevención inmediata de la violencia sexual que afecta a los niños en el país. Tampoco cuenta con una Política Pública de Prevención del Abuso Sexual Infantil en Colombia y por el contrario, se pretende incluir las acciones de atención de violencia sexual contra los niños, dentro de las acciones de atención frente a violencia de género para mayores de 18 años, desconociendo los mandatos constitucionales y legales de protección de los menores.

Así las cosas, es menester revisar las cifras con las que cuenta Medicina Legal⁸ en los siguientes aspectos:

Muerte por causa violenta:

⁴ Consejo de Europa. (2022). Protection of children against sexual exploitation and abuse: Council of Europe strategies and standards. <https://www.coe.int/en/web/children/sexual-violence>
 Government of Canada. (2020). Child abuse: It's your duty to report. Government of Ontario. <https://www.ontario.ca/page/report-child-abuse-and-neglect>
⁵ Gobierno de España. (2021). Ley Orgánica 8/2021, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia. Boletín Oficial del Estado, 134, 70436-70499. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-9233>
⁶ Gobierno de México. (2021). Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Diario Oficial de la Federación. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDNNA.pdf>
⁷ Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile. (2022). Ley N.º 21.430 sobre Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1168150>
 United Nations Children's Fund (UNICEF). (2021). Ending Violence Against Children: Six Strategies for Action. <https://www.unicef.org/reports/ending-violence-against-children-six-strategies-action>
⁸ Fuente: Forensis 2023 y 2024

- 5 niños mueren de manera violenta cada día en Colombia. 2 de ellos menores de 14 años.
- El 35% de las muertes violentas en menores de 17 años fueron por homicidio, 26% por eventos de transporte, 23% muertes accidentales y 16% por suicidio. Es decir todas ellas prevenibles.
- 103 NNA sufren otro tipo de violencias cada día en el país, no letales pero con secuelas imborrables. Prevalen las lesiones por delitos sexuales, violencia interpersonal, violencia intrafamiliar y lesiones por accidentes de tránsito (lesiones en eventos de transporte).

Violencia Sexual:

- En Colombia en los últimos 24 años se han realizado más de 400.000 exámenes médico legales por presunto delitos sexuales, de los cuales el 83% se han realizado en menores de 17 años.

De acuerdo con cifras de Medicina Legal de 2023, cada hora 2 niños fueron abusados en Colombia; se realizaron cerca de 19.200 exámenes por delitos sexuales en niños, niñas y adolescentes, dando como resultado:

- 84% de las víctimas son mujeres
- 19% tiene alguna discapacidad
- 85% de los casos los victimarios son familiares amigos o conocidos
- 38% de los casos sucede en desplazamientos de un lugar a otro
- 22.5% de los casos suceden en las propias viviendas.

Acorde a las cifras de la **Fiscalía** en respuesta a derechos de petición de 2024, en los últimos 4 años se han adelantado 9.489 procesos por explotación sexual. En 2024 fueron registrados 1.675 casos, 30% más que en el 2023.

Adicionalmente, se encuentra que el tema de violencia sexual contra los NNA, indiscutiblemente está ligado con lo que sucede hoy con el internet:

- Según el Ministerio de TIC durante 2023, se realizaron 214 capturas por delitos informáticos y de explotación sexual infantil en Internet, y se bloquearon 17.739 sitios web que contenían material de abuso a menores, según cifras del Centro Cibernético de la Policía.

Código de Infancia y de Adolescencia. Es así que en respuesta al mencionado debate reportan haber adelantado en los últimos 2 años:

- 1 Pacto Nacional, niñez y juventud feliz, sin violencias y en paz total
- 1 Plan Nacional de cooperación internacional
- 4 Estrategias nacionales
- Acompañamiento técnico territorial
- Planes situados para la Explotación Sexual Comercial de NNA (ESCNNA)
- Procesos de cualificación de personal
- Lineamiento Técnico para la prevención de violencias contra NNA

Adicionalmente el ICBF lidera dos acciones muy reconocidas a nivel nacional, correspondientes a la estrategia BINAS (Prevención de embarazo adolescente) y el Programa Atrapasueños, en materia de capacitaciones para la prevención de violencias contra niños niñas y adolescentes.

También lanzó un lineamiento técnico para la prevención, pero se encuentra que consisten en capacitaciones para el personal y operadores del instituto, pero no constituye una estrategia articulada para la prevención de violencia.

A nivel presupuestal, el ICBF cuenta con una línea general de prevención en la infancia con un presupuesto de cerca de 7.000 millones de pesos, mas no cuenta con un ítem o un programa especial para la prevención de la violencia sexual.

Falta de articulación e información para la prevención:

Según datos del Sistema de Vigilancia en Salud Pública (Sivigila), en el año 2024 se reportaron 33.154 casos de presunto abuso sexual en menores de edad.

Sin embargo, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses en 2024 registró 17.653 exámenes forenses por violencia sexual, y la Fiscalía General de la Nación únicamente reportó 13.521 denuncias relacionadas con los derechos sexuales de los niños y niñas.

Estas inconsistencias reflejan una grave subregistro, así como fallas en la articulación institucional para detectar, atender y prevenir estos casos. Muchos niños, niñas y adolescentes no reciben protección a tiempo debido a la falta de rutas de atención claras, interoperabilidad de datos o mecanismos predictivos.

Además, informes de organizaciones como la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo han reiterado la necesidad de fortalecer el enfoque

preventivo mediante sistemas de alertas integradas y protocolos de activación rápidos, confiables y articulados entre salud, educación, justicia y protección social.

V. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Se propone realizar las siguientes modificaciones al texto original del Proyecto de Ley No. 024 de 2025 Senado, con el fin de tener un articulado concreto y claro, que permita alcanzar de manera práctica el objeto del proyecto bajo estudio, a saber:

TEXTO ORIGINAL	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO
“Por medio del cual se modifica la Ley 2137 de 2021, se establecen lineamientos para el desarrollo del Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la prevención de la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones”	Sin modificaciones.
ARTÍCULO 1° Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer lineamientos para el funcionamiento, estructura, articulación y operación del Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la prevención de la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes en Colombia denominado -PROTEGE-, en cumplimiento a los establecido por la Ley 2137 de 2021 y la Ley 1146 de 2007 y se dictan otras disposiciones para fortalecer las medidas de prevención.	ARTÍCULO 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer lineamientos para el funcionamiento, estructura, articulación y operación del Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la prevención de la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes en Colombia denominado -PROTEGE-, en cumplimiento a los establecido por la Ley 2137 de 2021 y la Ley 1146 de 2007, y se dictan otras disposiciones para fortalecer las medidas de prevención.
ARTÍCULO 2° Definición. El Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la prevención de la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes en Colombia denominado -PROTEGE- es el conjunto de acciones,	Sin modificaciones.

procedimientos, instituciones y herramientas tecnológicas interinstitucionales orientadas a la identificación, emisión y activación de alertas ante riesgos de violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes, con el fin de prevenir y garantizar la protección efectiva de sus derechos.	
ARTÍCULO 3° Modifíquese el artículo 1° de la Ley 2137 de 2021, de la siguiente manera: ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente Ley tiene por objeto la creación del Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas y Adolescentes -PROTEGE-, modificar la Ley 1146 de 2007 y establecer medidas que articulen la identificación, atención, prevención y reducción de los principales factores de riesgo de violencia sexual contra los niños, niñas y adolescentes.	ARTÍCULO 3° Modifíquese el artículo 1° de la Ley 2137 de 2021, de la siguiente manera el cual quedará así: ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente Ley tiene por objeto la creación del Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas y Adolescentes -PROTEGE-, modificar la Ley 1146 de 2007 y establecer medidas que articulen y garanticen la identificación, atención, prevención y reducción de los principales factores de riesgo de violencia sexual contra los niños, niñas y adolescentes.
ARTÍCULO 4° Modifíquese el artículo 5° de la Ley 2137 de 2021, de la siguiente manera: ARTÍCULO 5. Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas, Adolescentes. Crear el Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas y Adolescentes, como el sistema que permita identificar y detectar los riesgos de violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes y para garantizar una respuesta rápida y eficaz por parte de	ARTÍCULO 4° Modifíquese el artículo 5° de la Ley 2137 de 2021, de la siguiente manera el cual quedará así: ARTÍCULO 5. Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas, Adolescentes. Crear el Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas y Adolescentes, como el sistema que permita identificar y detectar los riesgos de violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes y para garantizar una respuesta rápida y eficaz por parte de

las diferentes autoridades del Estado, que permita prevenir los actos y hechos constitutivos de violencia sexual.	las diferentes autoridades del Estado, que permita prevenir los actos y hechos constitutivos de violencia sexual.
PARÁGRAFO. El Sistema Nacional de Alertas Tempranas podrá incorporar mecanismos de respuesta rápida y eficaz para la búsqueda, localización y el resguardo de los niños, niñas, adolescentes desaparecidos, raptados y/o secuestrados.	PARÁGRAFO 1. El Sistema Nacional de Alertas Tempranas podrá incorporar mecanismos de respuesta rápida y eficaz para la búsqueda, localización y el resguardo de los niños, niñas, adolescentes desaparecidos, raptados y/o secuestrados. PARÁGRAFO 2. Este sistema se articulará con el sistema de alertas tempranas sobre la niñez colombiana consagrado en el artículo 4 de la Ley 2242 de 2022.
ARTÍCULO 5° Coordinación Nacional. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), con apoyo del Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Salud y Protección Social y la Fiscalía General de la Nación, será el ente coordinador del Sistema y tendrá como funciones: 1. Administrar y actualizar el Sistema Nacional de Alertas Tempranas -PROTEGE. 2. Coordinar el diseño de protocolos de activación y atención. 3. Capacitar a las entidades territoriales en la implementación del Sistema Nacional de Alertas Tempranas -PROTEGE-. 4. Elaborar reportes anuales de riesgos a las entidades del ámbito nacional y territorial, según corresponda.	Sin modificaciones.

<p>ARTÍCULO 6° En concordancia con el artículo 11° de la Ley 2137 de 2021, será función del Comité Interinstitucional Consultivo para la Prevención de la Violencia Sexual y Atención Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas del Abuso Sexual, el desarrollo de cada tipo de alerta, las cuales tendrán un protocolo de activación y respuesta interinstitucional definido.</p> <p>En todo caso el Sistema Nacional de Alertas Tempranas -PROTEGE- establecerá las siguientes categorías de alertas:</p> <ol style="list-style-type: none"> Preventiva: identificación de condiciones o factores de riesgo. Intermedia: señales de alerta ante riesgo probable. Urgente: riesgo inminente de violencia sexual. <p>El Comité tiene un plazo de seis (6) meses después de la entrada en vigencia de esta ley, para la reglamentación de estas alertas.</p> <p>ARTÍCULO 7°. Activación del sistema. Las alertas podrán activarse mediante alguna de las siguientes posibilidades:</p> <ol style="list-style-type: none"> Reportes de ciudadanos/as a líneas de atención. Denuncias ante autoridades competentes. 	<p>ARTÍCULO 6° En concordancia con el artículo 11° de la Ley 2137 de 2021, será función del Comité Interinstitucional Consultivo para la Prevención de la Violencia Sexual y Atención Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas del Abuso Sexual, el desarrollo de cada tipo de alerta, las cuales tendrán un protocolo de activación y respuesta interinstitucional definido.</p> <p>En todo caso el Sistema Nacional de Alertas Tempranas -PROTEGE- establecerá las siguientes categorías de alertas:</p> <ol style="list-style-type: none"> Preventiva: identificación de condiciones o factores de riesgo. Intermedia: señales de alerta ante riesgo probable. Urgente: riesgo inminente de violencia sexual. <p>El Comité tiene un plazo de seis (6) meses después de la entrada en vigencia de esta ley, para la reglamentación de estas alertas reglamentará lo dispuesto en este artículo en un plazo de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de esta ley.</p> <p>ARTÍCULO 7°. Activación del sistema. Las alertas podrán activarse mediante alguna de las por cualquiera de los siguientes mecanismos:</p> <ol style="list-style-type: none"> Reportes de ciudadanos/as a líneas de atención. Denuncias ante autoridades competentes. 	<ol style="list-style-type: none"> Detección por entidades de salud, educación, seguridad o justicia. Análisis predictivo de datos por parte del sistema. Alertas generadas por organizaciones sociales o comunitarias. <p>De acuerdo a la caracterización de la alerta, cada entidad involucrada deberá tener una respuesta institucional y ruta de atención conforme a sus funciones.</p> <p>ARTÍCULO 8°. Sistema de información y respuesta institucional. Se establecerá un sistema de información interoperable, con base en la trazabilidad de la activación de alertas, la protección de datos personales, mapas de riesgo y análisis territorial.</p> <p>Este sistema estará alojado y administrado por el ICBF, en articulación con el Ministerio de Justicia y del Ministerio de Educación Nacional, el cual está a cargo del Sistema Nacional de Convivencia Escolar, mediante el cual cada tipo de alerta tendrá una respuesta institucional inmediata para la prevención o mitigación de los riesgos de violencia sexual.</p>	<ol style="list-style-type: none"> Detección por entidades de salud, educación, seguridad o justicia. Análisis predictivo de datos por parte del sistema. Alertas generadas por organizaciones sociales o comunitarias. <p>6. Reportes del sistema de alertas tempranas sobre la niñez colombiana consagrado en el artículo 4 de la Ley 2242 de 2022.</p> <p>De acuerdo a la caracterización de la alerta, cada entidad involucrada deberá tener plantear e implementar una respuesta institucional y ruta de atención inmediata conforme a sus funciones.</p> <p>ARTÍCULO 8°. Sistema de información y respuesta institucional. Se establecerá un sistema de información interoperable, con base en la trazabilidad de la activación de alertas, la protección de datos personales, mapas de riesgo y análisis territorial.</p> <p>Este sistema estará alojado y será será administrado por el ICBF, en articulación con el Ministerio de Justicia y del Ministerio de Educación Nacional, el cual está a cargo del Sistema Nacional de Convivencia Escolar, mediante el cual y permitirá generar una respuesta institucional inmediata para la prevención o mitigación de los riesgos de violencia sexual.</p>
<p>El financiamiento del mismo se dará en los términos del artículo 8° de la Ley 2137 de 2021. El Gobierno Nacional reglamentará el funcionamiento del sistema de información en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de su promulgación.</p> <p>ARTÍCULO 9°. Evaluación y seguimiento. El ICBF deberá presentar anualmente un informe al Congreso de la República con las alertas emitidas anualmente según tipo de alertas, entidad responsable, tiempo de respuesta institucional, cobertura territorial e indicadores de prevención efectiva.</p> <p>ARTÍCULO 10°. Medidas preventivas. Se implementarán medidas preventivas para fortalecer la contratación y vinculación de personas en los entornos escolares dentro de las cuales se deberá tener en cuenta lo siguiente:</p> <p>a. Revisión inicial y periódica de inhabilidades. Conforme con lo dispuesto en la Ley 1918 de 2018 sobre el régimen de inhabilidades a quienes hayan sido condenados por delitos sexuales cometidos contra menores, y lo establecido en la Ley 2375 de 2024 sobre los diferentes cargos, oficios o profesiones, se deberá revisar los antecedentes y anotaciones disciplinarios, penales, fiscales y policiales de manera previa a la vinculación y anualmente.</p>	<p>El financiamiento del mismo se dará en los términos del artículo 8° de la Ley 2137 de 2021. El Gobierno Nacional reglamentará el funcionamiento del sistema de información en un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de su promulgación.</p> <p>ARTÍCULO 9°. Evaluación y seguimiento. El ICBF deberá presentar anualmente un informe al Congreso de la República con las alertas emitidas anualmente, que incluya según número de alertas, tipo de alertas, entidad responsable, tiempo de respuesta institucional, cobertura territorial e indicadores de prevención efectiva.</p> <p>Sin modificaciones.</p>	<p>b. Evaluación de idoneidad. Previo a la vinculación de personal y anualmente o cada vez que se renueve el contrato laboral o civil, se deberá realizar una evaluación psicológica de quienes tengan contacto directo con niños, niñas y adolescentes, que determine si la persona es apta para desempeñarse en contextos escolares y trabajar con menores de 18 años.</p> <p>Parágrafo. Las disposiciones del presente artículo aplican a todas las instituciones de educación preescolar, básica y media del país, las instituciones que atienden la primera infancia, incluidos los centros de desarrollo infantil, hogares infantiles, jardines infantiles, y las instituciones que atienden o suministran servicios para personas con discapacidad.</p> <p>ARTÍCULO 11°. Fortalecimiento de los procesos de vigilancia e interventoría en servicios tercerizados. Para el protección de los niños, niñas y adolescentes del país el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF-, el Ministerio de Educación Nacional así como los entes territoriales que cuenten con servicios especiales para el cuidado y educación de la primera infancia, así como de los menores de 18 años, establecerán un protocolo especial para la supervisión de las condiciones establecidas en la presente Ley, de los contratistas personas naturales como personas</p>	<p>ARTÍCULO 11°. Fortalecimiento de los procesos de vigilancia e interventoría en servicios tercerizados. Para el la protección de los niños, niñas y adolescentes del país el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF-, el Ministerio de Educación Nacional, así como los entes territoriales que cuenten con servicios especiales para el cuidado y educación de la primera infancia y de los menores de 18 años, establecerán un protocolo especial para la supervisión de las condiciones establecidas en la presente Ley, de los contratistas, bien sean personas</p>

jurídicas y operadores de los diferentes servicios.	naturales, como personas jurídicas <u>y</u> operadores de los diferentes servicios.
ARTÍCULO 12º. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones contrarias.	Sin modificaciones.

VI. IMPACTO FISCAL

Como se indica en la exposición de motivos, en cumplimiento con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, esta sección presenta el posible impacto fiscal y la fuente de financiación del presente Proyecto de Ley.

La Ley 819 de 2003 "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones", establece, en su artículo 7 que:

"El impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo."

A la luz de dicha norma, el presente proyecto de ley no representa una erogación presupuestal nueva, ya que se soporta en la articulación interinstitucional y el aprovechamiento de estructuras y capacidades ya existentes en el Estado. La implementación de los lineamientos aquí previstos pueden ser incorporados en los planes, programas y proyectos que ya cuentan con recursos asignados en el presupuesto nacional.

VII. CONFLICTO DE INTERESES

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992", se hacen las siguientes consideraciones a fin

encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna".

Por lo anterior, se estima que este Proyecto de Ley no genera conflictos de interés para su discusión y votación, toda vez que se trata de un proyecto de carácter general que no crea un beneficio o perjuicio particular, actual y directo. No obstante lo anterior, es menester precisar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar inmerso.

VIII. PROPOSICIÓN

En virtud de las anteriores consideraciones y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presento ponencia positiva y en consecuencia solicito a la los miembros de la Honorable Comisión Primera del Senado de la República **dar primer debate al Proyecto de Ley No. 024 de 2025 Senado** "Por medio del cual se modifica la ley 2137 de 2021, se establecen lineamientos para el desarrollo del sistema nacional de alertas tempranas para la prevención de la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones", de conformidad con el texto propuesto en el pliego de modificaciones.

Cordialmente,



PALOMA VALENCIA LASERNA
Senadora de la República
Ponente

de describir las circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, a cuyo tenor reza:

"Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. (...)"

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

"No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTO DE LEY NO. 024 DE 2025 SENADO

"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA LA LEY 2137 DE 2021, SE ESTABLECEN LINEAMIENTOS PARA EL DESARROLLO DEL SISTEMA NACIONAL DE ALERTAS TEMPRANAS PARA LA PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA SEXUAL CONTRA NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

**EL CONGRESO DE COLOMBIA
DECRETA:**

ARTÍCULO 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer lineamientos para el funcionamiento, estructura, articulación y operación del Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la prevención de la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes en Colombia denominado -PROTEGE-, en cumplimiento a lo establecido por la Ley 2137 de 2021 y la Ley 1146 de 2007, para fortalecer las medidas de prevención.

ARTÍCULO 2º Definición. El Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la prevención de la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes en Colombia denominado -PROTEGE- es el conjunto de acciones, procedimientos, instituciones y herramientas tecnológicas interinstitucionales orientadas a la identificación, emisión y activación de alertas ante riesgos de violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes, con el fin de prevenir y garantizar la protección efectiva de sus derechos.

ARTÍCULO 3º Modifíquese el artículo 1º de la Ley 2137 de 2021, el cual quedará así:

ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente Ley tiene por objeto la creación del Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas y Adolescentes -PROTEGE-, modificar la Ley 1146 de 2007 y establecer medidas que articulen y garanticen la identificación, atención, prevención y reducción de los principales factores de riesgo de violencia sexual contra los niños, niñas y adolescentes.

ARTÍCULO 4º Modifíquese el artículo 5º de la Ley 2137 de 2021, el cual quedará así:

<p>ARTÍCULO 5. Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas, Adolescentes. Crear el Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas y Adolescentes, como el sistema que permita identificar y detectar los riesgos de violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes y para garantizar una respuesta rápida y eficaz por parte de las diferentes autoridades del Estado, que permita prevenir los actos y hechos constitutivos de violencia sexual.</p> <p>PARÁGRAFO 1. El Sistema Nacional de Alertas Tempranas podrá incorporar mecanismos de respuesta rápida y eficaz para la búsqueda, localización y el resguardo de los niños, niñas, adolescentes desaparecidos, raptados y/o secuestrados.</p> <p>PARÁGRAFO 2. Este sistema se articulará con el sistema de alertas tempranas sobre la niñez colombiana consagrado en el artículo 4 de la Ley 2242 de 2022.</p> <p>ARTÍCULO 5° Coordinación Nacional. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), con apoyo del Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Salud y Protección Social y la Fiscalía General de la Nación, será el ente coordinador del Sistema y tendrá como funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Administrar y actualizar el Sistema Nacional de Alertas Tempranas -PROTEGE. 2. Coordinar el diseño de protocolos de activación y atención. 3. Capacitar a las entidades territoriales en la implementación del Sistema Nacional de Alertas Tempranas -PROTEGE-. 4. Elaborar reportes anuales de riesgos a las entidades del ámbito nacional. <p>ARTÍCULO 6° En concordancia con el artículo 11° de la Ley 2137 de 2021, será función del Comité Interinstitucional Consultivo para la Prevención de la Violencia Sexual y Atención Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas del Abuso Sexual, el desarrollo de cada tipo de alerta, las cuales tendrán un protocolo de activación y respuesta interinstitucional definido.</p> <p>En todo caso el Sistema Nacional de Alertas Tempranas -PROTEGE- establecerá las siguientes categorías de alertas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Preventiva: identificación de condiciones o factores de riesgo. 2. Intermedia: señales de alerta ante riesgo probable. 3. Urgente: riesgo inminente de violencia sexual. <p>El Comité reglamentará lo dispuesto en este artículo en un plazo de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de esta ley.</p>	<p>ARTÍCULO 7°. Activación del sistema. Las alertas podrán activarse por cualquiera de los siguientes mecanismos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Reportes de ciudadanos/as a líneas de atención. 2. Denuncias ante autoridades competentes. 3. Detección por entidades de salud, educación, seguridad o justicia. 4. Análisis predictivo de datos por parte del sistema. 5. Alertas generadas por organizaciones sociales o comunitarias. 6. Reportes del sistema de alertas tempranas sobre la niñez colombiana consagrado en el artículo 4 de la Ley 2242 de 2022. <p>De acuerdo a la caracterización de la alerta, cada entidad involucrada deberá plantear e implementar una respuesta institucional y ruta de atención inmediata conforme a sus funciones.</p> <p>ARTÍCULO 8°. Sistema de información y respuesta institucional. Se establecerá un sistema de información interoperable, con base en la trazabilidad de la activación de alertas, la protección de datos personales, mapas de riesgo y análisis territorial.</p> <p>Este sistema será administrado por el ICBF, en articulación con el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Educación Nacional, y permitirá generar una respuesta institucional inmediata para la prevención o mitigación de los riesgos de violencia sexual.</p> <p>El financiamiento del mismo se dará en los términos del artículo 8° de la Ley 2137 de 2021. El Gobierno Nacional reglamentará el funcionamiento del sistema de información en un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de su promulgación.</p> <p>ARTÍCULO 9°. Evaluación y seguimiento. El ICBF deberá presentar anualmente un informe al Congreso de la República con las alertas emitidas anualmente, que incluya número de alertas, tipo de alertas, entidad responsable, tiempo de respuesta institucional, cobertura territorial e indicadores de prevención efectiva.</p> <p>ARTÍCULO 10°. Medidas preventivas. Se implementarán medidas preventivas para fortalecer la contratación y vinculación de personas en los entornos escolares dentro de las cuales se deberá tener en cuenta lo siguiente:</p>
---	--

a. **Revisión inicial y periódica de inhabilidades.** Conforme con lo dispuesto en la Ley 1918 de 2018 sobre el régimen de inhabilidades a quienes hayan sido condenados por delitos sexuales cometidos contra menores, y lo establecido en la Ley 2375 de 2024 sobre los diferentes cargos, oficios o profesiones, se deberá revisar los antecedentes y anotaciones disciplinarios, penales, fiscales y policiales de manera previa a la vinculación y anualmente.

b. **Evaluación de idoneidad.** Previo a la vinculación de personal y anualmente o cada vez que se renueve el contrato laboral o civil, se deberá realizar una evaluación psicológica de quienes tengan contacto directo con niños, niñas y adolescentes, que determine si la persona es apta para desempeñarse en contextos escolares y trabajar con menores de 18 años.

Parágrafo. Las disposiciones del presente artículo aplican a todas las instituciones de educación preescolar, básica y media del país, las instituciones que atienden la primera infancia, incluidos los centros de desarrollo infantil, hogares infantiles, jardines infantiles, y las instituciones que atienden o suministran servicios para personas con discapacidad.

ARTÍCULO 11°. Fortalecimiento de los procesos de vigilancia e interventoría en servicios tercerizados. Para la protección de los niños, niñas y adolescentes del país el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF-, el Ministerio de Educación Nacional, así como los entes territoriales que cuenten con servicios especiales para el cuidado y educación de la primera infancia y de los menores de 18 años, establecerán un protocolo especial para la supervisión de las condiciones establecidas en la presente Ley, de los contratistas, bien sean personas naturales, personas jurídicas u operadores de los diferentes servicios.

ARTÍCULO 12°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones contrarias.

Cordialmente,



PALOMA VALENCIA LASERNA
Senadora de la República
Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 118 DE 2025 SENADO

por la cual se regula el ejercicio de cabildeo, se crea el registro público y se garantiza el proceso de toma de decisiones en el sector público.

<p style="text-align: center;">Bogotá D.C, 9 de septiembre de 2025</p> <p>Doctor JULIO ELÍAS CHAGÚÍ FLÓREZ Presidente COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE Ciudad</p> <p>Ref.: Informe de ponencia Proyecto de Ley 118 de 2025 Senado. <i>“Por la cual se regula el ejercicio de cabildeo, se crea el registro público y se garantiza el proceso de toma de decisiones en el sector público”.</i></p> <p>En cumplimiento de la designación que me hizo la Mesa Directiva mediante Acta MD-06 me permito rendir informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 118 <i>“Por la cual se regula el ejercicio de cabildeo, se crea el registro público y se garantiza el proceso de toma de decisiones en el sector público”.</i></p> <p>Cordialmente,</p> <p style="text-align: center;"> ALFREDO DELUQUE ZULETA Senador de la República Ponente Único</p>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">TRÁMITE DEL PROYECTO</div> <p>Origen: Congressional</p> <p>Autores: H.S. Angelica Lozano Correa, Alfredo Deluque Zuleta, Ariel Ávila Martínez; H.R. Catherine Juvinao Clavijo, Carolina Giraldo Botero, Wilder Escobar Ortiz, Cristian Avendano Fino, Jennifer Pedraza Sandoval, Daniel Carvalho Mejia.</p> <p>Proyecto Original: Gaceta N° 1420/2025</p> <p>Trámite en Cámara: El día 30 de julio de 2025 se radicó ante la Secretaría General del Senado. El 25 de agosto de 2025 la Secretaría General de Comisión Primera me designó a mí, Alfredo Deluque Zuleta, como ponente único para primer debate en esta comisión constitucional.</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">OBJETO DEL PROYECTO</div> <p>El presente proyecto de ley busca crear una herramienta para aumentar la transparencia y fomentar la participación y el control ciudadano de las decisiones y discusiones de las autoridades públicas, por medio de la regulación del cabildeo y de la creación del Registro Público de Cabilderos, en el cual deberán inscribirse todas las personas que gestionen intereses particulares ante tales autoridades, tanto del orden nacional como territorial.</p> <p>Con lo anterior se pretende que, mediante una herramienta virtual, gratuita y de fácil acceso, todos los ciudadanos puedan conocer quién se reúne con las autoridades públicas, para qué y bajo cuáles circunstancias.</p>
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">RESUMEN DEL PROYECTO</div> <p>El proyecto consta de 16 artículos incluida su vigencia, en términos generales cada artículo busca:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 1. Objeto. Define el propósito de la ley: establecer reglas y principios para el ejercicio del cabildeo o lobby en entidades públicas, garantizando igualdad de oportunidades en la participación ciudadana. • Artículo 2. Principios. Enumera los principios que guían el cabildeo: igualdad de condiciones, respeto a la Constitución, transparencia, integridad, profesionalismo de los cabilderos y revisión periódica de la normativa. • Artículo 3. Ámbito de aplicación. Determina dónde aplica la ley: ramas ejecutiva y legislativa, entidades territoriales, órganos autónomos, de control y electorales. Permite a privados ejercer cabildeo si cumplen requisitos. • Artículo 4. Definiciones. Precisa conceptos clave: cabildeo, cabildero, interés particular, cliente, autoridades, registro de cabilderos y registro de actividades. • Artículo 5. Registro Público de Cabilderos. Crea el registro obligatorio de cabilderos, administrado por la Defensoría del Pueblo. Detalla información que debe incluir y obliga a actualizar cada seis meses. • Artículo 6. Registro de actividad. Establece que debe llevarse un registro digital de las actividades de cabildeo, disponible en línea para consulta pública. • Artículo 7. Obligaciones de las autoridades. Impone deberes a funcionarios y entidades: verificar registros, validar información, denunciar incumplimientos, garantizar igualdad y transparencia, y evitar conflictos de interés. • Artículo 8. Actividades no consideradas como cabildeo. Aclara qué no constituye cabildeo: derechos de petición, audiencias públicas, asesorías a entidades, invitaciones a eventos, expresiones ciudadanas y funciones propias de servidores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 9. Prohibición. Prohíbe a funcionarios públicos ejercer cabildeo, salvo excepciones del artículo 8. Su incumplimiento acarrea sanciones disciplinarias. • Artículo 10. Funcionalidades del registro. Define características del registro: acceso público, consulta en línea, descarga de datos abiertos, filtros de búsqueda y seguridad de la información. • Artículo 11. Derechos de los cabilderos. Reconoce derechos: inscribirse en el registro, recibir credencial digital, establecer contacto con decisores y circular libremente en entidades públicas (con excepciones legales). • Artículo 12. Obligaciones de los cabilderos. Fija deberes: inscripción formal, registro y actualización veraz de información, conducta respetuosa, portar credencial, respetar protocolos y presentar informes semestrales de actividades. • Artículo 13. Limitaciones a la actividad. Prohíbe: ejercer sin registro, representar intereses opuestos, hacer lobby en entidades donde trabajaron en los últimos dos años y usar información reservada. • Artículo 14. Sanciones. Otorga a la Defensoría facultad sancionatoria. Establece inhabilidades, bloqueos de registro y cancelaciones según la gravedad de la falta. También sanciona a funcionarios que permitan cabildeo irregular. • Artículo 15. Reglamentación. Ordena al Gobierno reglamentar la ley y diseñar el registro en el año siguiente a su expedición, con implementación en máximo un año. • Artículo 16. Vigencia. La ley entra en vigor desde su promulgación. El uso obligatorio del registro de cabilderos aplica un año después.

JUSTIFICACION DEL PROYECTO

El fortalecimiento de la democracia exige garantizar que la toma de decisiones en el sector público se desarrolle bajo parámetros de transparencia, igualdad de oportunidades y acceso equitativo a los canales de incidencia. En Colombia, pese a la existencia de normas sobre participación ciudadana y control social, el ejercicio del cabildeo o lobby no cuenta con un marco normativo específico que regule su práctica, delimite sus alcances y establezca responsabilidades tanto para los actores privados como para las autoridades públicas.

La ausencia de una regulación integral ha generado espacios de opacidad que afectan la confianza ciudadana, propician asimetrías de información y limitan el ejercicio legítimo de representación de intereses. Asimismo, las prácticas irregulares de cabildeo han contribuido a percepciones de captura institucional y corrupción, lo que deteriora la legitimidad de las decisiones estatales.

Este proyecto de ley responde a la necesidad de **establecer reglas claras para el cabildeo**, reconociéndolo como una actividad legítima en la democracia, siempre que se ejerza bajo principios de **igualdad, transparencia, integridad y profesionalismo**. La iniciativa busca evitar que la influencia indebida sustituya la deliberación pública y garantizar que todos los actores sociales, comunidades, empresas, organizaciones de la sociedad civil, gremios, sindicatos o ciudadanos, tengan acceso en igualdad de condiciones a los procesos de decisión.

ANTECEDENTES

Se han presentado previamente varias iniciativas legislativas que buscan regular el tema:

- **Proyecto de Ley 055/1995S** "Por la cual se reglamentan las actividades de cabildeo". Senador German Vargas Lleras
- **Proyecto de Ley 044/1996S** "Por la cual se reglamentan las actividades de cabildeo". Senador German Vargas Lleras
- **Proyecto de Ley 049/1999S - 219/1999C** "Por la cual se reglamentan las actividades de cabildeo". Senador German Vargas Lleras

- **Proyecto de Ley 046/2001S** "Por la cual se reglamenta las actividades de cabildeo". Senador German Vargas Lleras
- **Proyecto de Ley 171/2001S** "Por la cual se reglamenta las actividades de cabildeo". Senador German Vargas Lleras
- **Proyecto de Ley 171/2003S** "Por la cual se reglamenta las actividad profesional de cabildeo". Senador Ciro Ramírez
- **Proyecto de Ley 073/2003 S -183/2003C** "Por la cual se reglamenta las actividades de cabildeo". Senador German Vargas Lleras
- **Proyecto de Ley 095/2005S** "Por la cual se reglamenta las actividades de cabildeo". Senador German Vargas Lleras
- **Proyecto de Ley 068/2009S** "Por la cual se desarrolla el artículo 144 de la constitución política y se reglamenta las actividades de cabildeo". Senadora Elsa Gladys Cifuentes
- **Proyecto de Ley 67/2010 C** "Por la cual se garantiza el principio de transparencia de los servidores públicos en el proceso de toma de decisiones". Senadores Javier Enrique Cáceres Leal, Juan Manuel Galán Pachón y Manuel Guillermo Mora Jaramillo, y Representantes Miguel Amin Escaf, Fabio Raúl Amin Saleme, Ángel Custodio Cabrera Baez, Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Simón Gaviria Muñoz, Rosmery Martínez Rosales y Alfonso Prada Gil
- **Proyecto de Ley 94/2014S** "Por la cual se regula el ejercicio de cabildeo y se crea el registro único público de cabilderos". Senador Carlos Fernando Galán
- **Proyecto de Ley 150/2014C** "Por la cual se garantiza el principio de transparencia de los servidores públicos en el proceso de toma de decisiones". Representante Alfredo Deluque.
- **Proyecto de Ley 97/2016S- 296/2017C** "Por el cual se regula el ejercicio de cabildeo y se dictan otras disposiciones" Senadores Carlos Fernando Galan Iván Duque, Rosmery Martinez, Juan Manuel Galán y Angélica Lozano.
- **Proyecto de Ley 150/2018S:** "Por medio del cual se regula el cabildeo y se crea el registro público nacional de cabilderos". Senadores Rodrigo Lara y Jose David Name
- **Proyecto de Ley 185/2018C** "Por la cual se regula el ejercicio del cabildeo y se dictan otras disposiciones". Representantes: Fabio Fernando Arroyave Rivas, Hrnán Gustavo Estupiñan Calvache, Harry Giovanni González García, Alejandro Alberto Vega Pérez, Andres David Calle Aguas, Juan Fernando Reyes Kuri, Julian Peinado

Ramirez , Rodrigo Arturo Rojas Lara Carlos Julio Bonilla Soto , Victor Manuel Ortiz Joya , Alexander Harley Bermudez Lasso , John Jairo Cárdenas Moran, Juan Carlos Reinales Agudelo, Elizabeth Jay-Pang Díaz, Juan Diego Echavarría Sanchez , Nilton Córdoba Manyoma ,Jose Luis Correa Lopez , Henry Fernando Correal Herrera, Flora Perdomo Andrade, Edgar Alfonso Gómez Román y otras firmas.

- **Proyecto de Ley 015/2020C.** "Por medio de la cual se regula el ejercicio del cabildeo y se promueve la transparencia en las instituciones públicas". Senadores Andrés García Zuccardi, Jose David Name, Daira Galvis y los Representantes Alfredo Deluque y Andrés Calle.
- **Proyecto de Ley 410/2021S** "Por medio del cual se regula el ejercicio del cabildeo y se crea el registro público de cabilderos". Senadores Angelica Lozano, Andrés García Zuccardi, Iván Marulanda, Jorge Guevara, Guillermo García, Jorge Londoño, Antonio Sanguino. Representantes: Juanita Goebertus, Cesar Zorro, Jose Luis Correa, Freddy Muñoz.
- **Proyecto de Ley 001/2021S** "Por medio de la cual se regula el ejercicio del cabildeo y se promueve la transparencia en las instituciones públicas". Senadores Andrés García Zuccardi y Miguel Amin. Representantes: Jorge Tamayo, Oscar Lizcano y Christian Moreno.
- **Proyecto de Ley 193/2021S.** "Por medio de la cual se regula el ejercicio del cabildeo y se crea el registro público de cabilderos". Senadores: Angélica Lozano Correa, Iván Marulanda Gómez, Maritza Martínez Aristizábal, Jorge Enrique Robledo, Antonio Eresmid Sanguino Páez, Temístocles Ortega Narváez, Luis Fernando Velasco Chaves y Representantes: Mauricio Andrés Toro Orjuela, Catalina Ortiz Lalinde, José Daniel López, Jorge Gómez Gallego, Wilmer Leal Pérez, Juanita Goebertus Estrada
- **Proyecto de Ley 87/2022S** "Por medio de la cual se regula el ejercicio del cabildeo y se crea el registro público de cabilderos" Angélica Lozano Correa, Ariel Ávila, Humberto De La Calle Lombana, Jonathan Ferney Pulido, Inti Raul Asprilla Reyes, Iván Leonidas Name Vasquez, Ana Carolina Espitia Jerez. Y los representantes a la cámara: H.R: Catherine Juvinao Clavijo, Duvalier Sánchez Arango, Juan Sebastián Gómez González, Santiago Osorio Marin, Cristian Danilo Avendaño Fino, Jaime Raúl Salamanca Torres, Juan Diego Muñoz Cabrera, Daniel Carvalho Mejía, Carolina Giraldo Botero, Alejandro García Rios.

- **Proyecto de Ley 120 de 2022S** "Por la cual se regula el ejercicio de cabildeo y se garantiza el principio de transparencia en el proceso de toma de decisiones en el sector público" Senador Alfredo Deluque y el Representante Jorge Cercharo.
- **Proyecto de Ley 038/2024 Senado** "Por la cual se regula el ejercicio de cabildeo, se crea el registro público y se garantiza el proceso de toma de decisiones en el sector público" con autoría de los Senadores Alfredo Deluque Zuleta, Ariel Ávila Martínez, Angélica Lozano Correa, Humberto De La Calle Lombana, Aida Marina Quilcue Vivas, y los Representantes Catherine Juvinao Clavijo, Carolina Giraldo Botero, Cristian Danilo Avendaño Fino, Jennifer Pedraza Sandoval, Daniel Carvalho Mejía, Alirio Uribe Muñoz.

FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

La necesidad de regular la actividad del cabildeo obedece al cumplimiento de lo consagrado en el artículo 144 de la Constitución Política: "Artículo 144. Las sesiones de las Cámaras y de sus comisiones permanentes serán públicas, con las limitaciones a que haya lugar conforme a su reglamento. El ejercicio del cabildeo será reglamentado mediante ley.

Si bien en Colombia no existe una regulación integral en materia de cabildeo, varias normas se han referido al tema:

- Ley 1474 de 2011, Capítulo IV:
CAPÍTULO IV - Regulación del lobby o cabildeo

Artículo 61. Acceso a la información. La autoridad competente podrá requerir, en cualquier momento, informaciones o antecedentes adicionales relativos a gestiones determinadas, cuando exista al menos prueba sumaria de la comisión de algún delito o de una falta disciplinaria.
- Resolución MD-2348 de 2011 de la Cámara de Representantes, "por la cual se establece el registro público de cabilderos para la actuación de grupos de interés en el trámite de las iniciativas legislativas".

<ul style="list-style-type: none"> ● Resolución MD-0813 de 2012 de la Cámara de Representantes, "por la cual se modifica la Resolución MD-2348 de 2011 - registro público de cabilderos para la actuación de grupos de interés en el trámite de las iniciativas legislativas". ● Ley estatutaria 1757 de 2015, por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. ● Ley 2013 de 2019 "Por medio de la cual se busca garantizar el cumplimiento de los principios de transparencia y publicidad mediante la publicación de las declaraciones de bienes y rentas y el registro de los conflictos de interés". ● Decreto Sectorial de TIC 1078 de 2015, por el cual se establecen los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en Línea de la República de Colombia ● Lo anterior sumado a la Política Pública Integral Anticorrupción y los tres Planes Nacionales de Acción de Gobierno Abierto. <p>Desde el 2012 Colombia hace parte de la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA) una iniciativa multilateral voluntaria en la que participan más de 70 países, creada el 20 de septiembre de 2011 en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas, a través de la Declaración sobre Gobierno Abierto, que busca mejorar el desempeño gubernamental, fomentar la participación efectiva y mejorar la capacidad de respuesta de los gobiernos hacia sus ciudadanos, mediante la implementación de estrategias en materia de transparencia, acceso a la información, participación ciudadana y uso de nuevas tecnologías, que logren generar cambios concretos y visibles.</p> <p>Colombia se encuentra en el marco del IV Plan de Estado Abierto (2020-2022), el cual tiene un enfoque de Estado que abarca a las entidades del ejecutivo a nivel nacional y local, órganos de control y las altas cortes para recuperar la confianza ciudadana en la institucionalidad pública¹. En los diferentes análisis que se han</p> <p><small>¹ Cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de Colombia (2020-2022) https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/cuarto-plan-de-accion-nacional-de-gobierno-abierto-de-colombia-2020-2022?text=Por%20esto%2C%20el%20Cuarto%20Plan%20ciudadana%20en%20la%20institucionalidad%20p%C3%BAAbi%20ca</small></p>	<p>realizado frente a la reducción del riesgo por corrupción en los Estados, encontramos que la OCDE formuló en 2018 el Plan de Acción: "Integridad para el buen gobierno en América Latina y el Caribe" en el cual presentan una serie de acciones para avanzar en un esfuerzo coordinado para mejorar la confianza en las instituciones públicas en toda la región, aumentar la rendición de cuentas de los Estados hacia sus ciudadanos, y establecer una cultura de integridad entre los sectores público, privado y la sociedad en general.</p> <p>Este Plan de acción OCDE-LAC sobre integridad y anticorrupción es el resultado de la Tercera Reunión de Alto Nivel del Programa Regional de la OCDE para América Latina y el Caribe, celebrada en Lima, Perú, del 18 al 19 de octubre de 2018, titulada "Integridad para el buen gobierno: de los compromisos a la acción", la cual reunió a altos funcionarios de Alemania, Argentina, Austria, Bahamas, Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Corea, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, Israel, Italia, México, Países Bajos, Panamá, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Dominicana, Suecia, Suiza, Uruguay y representantes de la Unión Europea, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de la Organización de los Estados Americanos (OEA), del Banco Mundial, del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), de la Secretaría Iberoamericana (SEGIB), de IDEA Internacional y del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA). Entre las acciones que se ejemplifican para mitigar el riesgo de la captura política encontramos las siguientes frente a la regulación del Cabildeo:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Evaluar la definición de los grupos de cabildeo y de sus actividades (y legislar consecuentemente) para garantizar que el marco sea sólido y exhaustivo y que se eviten las malas interpretaciones. ● Hacer pública la información sobre las actividades de cabildeo, incluyendo quiénes son los lobistas, en nombre de quién actúan, sobre quiénes cabildean, qué problemas tratan y qué resultados esperan obtener.
<ul style="list-style-type: none"> ● Reforzar el cumplimiento de los reglamentos sobre las actividades de cabildeo y los códigos de conducta de los lobistas. Aplicar sanciones tanto a funcionarios públicos como a lobistas por conductas indebidas. ● Realizar una evaluación periódica de los costos y beneficios para los gobiernos y los lobistas. Esto podría contemplarse en el marco jurídico. La recolección de datos es crucial para garantizar que el marco de actividades de los grupos de cabildeo cumpla su objetivo previsto. ● Sensibilizar sobre la normativa relativa a los grupos de cabildeo en el sector público, el sector privado y la sociedad en su conjunto para abordar la percepción negativa de las actividades de los lobistas y promover la transparencia en sus actividades. <p>El Índice de Percepción de la Corrupción 2021² revela que una importante cantidad de países han hecho poco o ningún progreso para contrarrestar el círculo vicioso entre corrupción, violación de Derechos Humanos, y el deterioro democrático. El análisis sugiere que, para frenar la corrupción, es esencial reducir la influencia de los grandes capitales en la política y promover la inclusión en los procesos de toma de decisiones. Colombia obtuvo un puntaje de 39 sobre 100 ocupando el puesto 87 entre 180 países evaluados.</p> <p>El informe incluye las siguientes recomendaciones generales para todos los países para combatir la corrupción:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Defender los derechos que permiten rendir cuentas al poder ● Restituir y reforzar la supervisión del poder ● Combatir la corrupción transnacional ● Defender la información al gasto estatal <p><small>² Informe disponible en: https://transparenciacolombia.org.co/2022/01/25/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2021/</small></p>	<p>Los gobiernos deben promover un acceso transparente y amplio a los procesos de toma de decisiones, y consultar a una diversidad de grupos, más allá de los lobistas acaudalados y de unos pocos intereses privados. Por tanto, la información sobre las actividades de lobby debe ser pública y accesible.</p> <p>Así mismo Colombia se encuentra comprometida con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en este caso, el presente proyecto de Ley se relaciona directamente con el #16 que plantea la promoción de la "Paz, Justicia e Instituciones sólidas". Siendo así la transparencia y el acceso a la información, pilares de los sistemas democráticos, que guían la gestión de las instituciones públicas, que habilitan la participación ciudadana y un control efectivo, reduciendo los riesgos de la corrupción al interior de las entidades.</p> <p>En este mismo sentido, la organización Transparency International en 2019 generó el documento <i>Recommendation on Lobby for OGP Action Plans</i>, en el cual hacen énfasis en que al regular el lobby, los gobiernos pueden proteger la integridad de la democracia y renovar la confianza pública en el Estado y que, el verdadero reto, es prohibir actividades injustas y poco éticas mientras se facilita un acceso público transparente y equitativo a la formulación de políticas. Para esto recomiendan tres acciones principales:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Establecer un registro público obligatorio de datos abiertos de registros de interacciones entre cabilderos y funcionarios públicos. ● Crear canales abiertos, equitativos y receptivos para la consulta pública de las políticas públicas. ● Introducir códigos de conducta obligatorios para funcionarios y grupos de presión y garantizar que existan sanciones apropiadas para el incumplimiento. <p>A partir del Acto Legislativo 01 de 2009 se estableció en su artículo 7º, y consecuentemente en el artículo 144 de la Constitución, el mandato de regular el cabildeo, en concordancia con el derecho a la información que tienen los particulares y como corolario de la democracia participativa, el derecho de los</p>

particulares de influir en las decisiones de las autoridades debe ser garantizado y para su efectiva garantía se hace necesaria su regulación.

De acuerdo con el documento de "Estándares Internacionales para la Regulación del Lobby" publicados en 2015 como resultado de dos años de trabajo conjunto de la sociedad civil e impulsado por Transparency International, Access Info Europe, Sunlight Foundation y Open Knowledge, la regulación del lobby o cabildeo busca:

"(...)asegurar que haya transparencia respecto al impacto que tiene el lobby en los procesos de toma de decisiones, así como rendición de cuentas sobre las políticas y las leyes que se adoptan. La regulación del lobby debe procurar generar un terreno más equilibrado, que permita a todos los actores participar en el proceso de toma de decisiones en condiciones de igualdad, y es necesario que existan mecanismos específicos para evitar que posibles conflictos de intereses influyan en el proceso de toma de decisiones. Así mismo, es importante destacar que la regulación es solamente uno de los elementos que debe reunir una estrategia para garantizar un lobby justo: el cumplimiento de cualquier regulación pero también la voluntad de todos los actores involucrados de tener un comportamiento ético, serán cruciales para propiciar un entorno donde el lobby y las decisiones sobre asuntos públicos se lleven a cabo de manera ética y justa".

Además, señala una serie de principios que recogen el sentir del presente proyecto de ley, estos son:

- El lobby es una actividad legítima y un aspecto importante del proceso democrático.
- Existe un interés público significativo en asegurar la transparencia e integridad del lobby, así como la diversidad en la participación y la contribución a los procesos de toma de decisiones sobre asuntos públicos.
- Todas las medidas regulatorias que se adopten para asegurar estos objetivos deberán ser proporcionadas, adecuadas para el fin perseguido

y no obstaculizar los derechos individuales de reunión, libertad de expresión y petición al gobierno.

Asimismo, la OCDE también ha desarrollado una guía de principios para la transparencia y la integridad del cabildeo, los cuales están principalmente dirigidos a los miembros que componen esta organización, como es el caso de Colombia. En un documento de diez (10) principios, la OCDE determinó una definición del cabildeo o lobby entendida como la comunicación oral o escrita con un funcionario público para influir en la legislación, las políticas o las decisiones administrativas, que a menudo se centran en el poder legislativo a nivel nacional y subnacional. Sin embargo, también tiene lugar en el poder ejecutivo, por ejemplo, para incidir en la adopción de normativas o en el diseño de proyectos y contratos. En consecuencia, el término funcionarios públicos incluye a los servidores públicos y civiles, empleados y titulares de cargos públicos en los poderes ejecutivo y legislativo, sean electos o designados³.

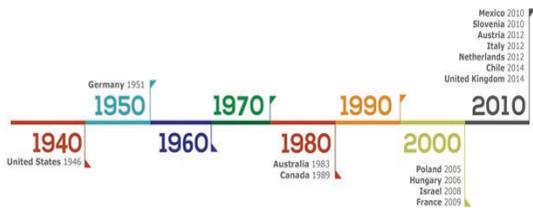
Asimismo, este ha sido un asunto que ha tratado la Comisión Europea. Dicho organismo reconoce la importancia de este proyecto de cara a fortalecer los índices de transparencia en los países que integran la comisión. El cabildeo es necesario, pero un elemento indispensable al mismo es la necesidad de que haya apertura y amplio acceso a la información para garantizar que la transparencia pueda materializarse en formas de participación democrática amparadas por el Estado Social de Derecho. Al respecto la Comisión determinó que, "cuanto mayor es la apertura, más fácil resulta garantizar una representación equilibrada, evitar presiones abusivas y el acceso ilegítimo o privilegiado tanto a la información como a los responsables de la toma de decisiones. La transparencia es, a su vez, un elemento clave para fomentar la participación activa de los ciudadanos ... en la vida democrática..."⁴

³ Al respecto, revisar OECD Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying. Disponible en línea: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0379>

⁴ Al respecto revisar: <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do>

Experiencias internacionales⁵

Línea temporal de regulación del Lobby a nivel internacional:



Fuente: OCDE6

• **Estados Unidos.** El Lobbying Disclosure Act (LDA) tiene como objetivo principal hacer transparente la actividad de los cabilderos profesionales. Esta obliga a registrarse a más tardar 45 días después de haber realizado un contacto de lobby o estar empleado o contratado para hacer un contacto de cabildeo. Las empresas especializadas en cabildeo deben obtener un registro para cada cliente, identificando a la persona que será designada para practicar el cabildeo, así como el objeto de la misma.

Asimismo, se prevé la obligación de presentar un informe trimestral, el cual contiene: el nombre del titular del registro, el nombre del cliente, y cualquier cambio o actualización de la información facilitada en el registro inicial; una lista de los empleados del solicitante de registro que actuaron como grupos de presión en nombre del cliente, una descripción de los intereses, si los hubiere, de cualquier

⁵ Al respecto revisar: <http://revista.ibd.senado.gov.mx/index.php/PluralidadyConsenso/article/viewFile/132/132>

⁶ Al respecto revisar: <https://www.oecd.org/gov/ethics/oecdprinciplesfortransparencyandintegrityinlobbying.htm>

entidad extranjera, en el caso de una firma de cabildeo, un estimado de buena fe de la cantidad total de todos los ingresos del cliente (incluido el pago al titular de cualquier otra persona para actividades de cabildeo en nombre del cliente). Las sanciones establecidas por violaciones al LDA son una multa civil de no más de 200 mil dólares, dependiendo de la magnitud y la gravedad de la violación, y prisión de hasta 5 años.

• **Perú.** Ley que regula la gestión de intereses en la administración pública (LGI) firmada el 11 de julio de 2003, así como el Reglamento de la Ley No. 28024 que regula la Gestión de Intereses en la Administración Pública (RLGI). En esta Ley se prevé la creación de un Registro Público de Gestión de Intereses, el cual se encuentra a cargo de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos, el cual otorga un número de registro con duración de dos años, previo pago. Los actos de gestión que se realicen deben quedar inscritos obligatoriamente. Cada seis meses, el gestor profesional acreditado deberá presentar un informe escrito con carácter de declaración jurada, que en términos generales deberán contener la relación de actos de gestión y actividades posteriores, indicando los funcionarios con capacidad de decisión pública ante quienes haya ejercido la gestión de intereses, así como el nombre, denominación o razón social del titular del interés a favor de quien ha actuado, datos de los contratos y de los honorarios, remuneraciones o compensaciones pactadas por el ejercicio de su actividad de gestor profesional. Se realizarán informes semestrales en donde se incluirá la relación actualizada de sus representantes autorizados. Dichos informes deberán ser presentados al Registro durante los meses de mayo y noviembre de cada año, a más tardar hasta el último día hábil de los meses mencionados. Las sanciones establecidas prevén amonestación, multa, suspensión de licencia, cancelación de licencia e inhabilitación perpetua

• **México.** En 2010 se incluye en el Reglamento del Senado en el Capítulo Cuarto del Título Noveno que comprende Otras Actividades del Senado, en los artículos 298 y 299, regula las prácticas de cabildeo que se presenten ante los senadores, ya sea de forma individual o en su conjunto. Se establece o establece la obligación

por parte de las comisiones y los senadores, de informar por escrito a la Mesa Directiva de las actividades realizadas ante ellos por cabilderos en la promoción de sus intereses. Por otra parte se prohíbe tanto a los senadores como a su personal de apoyo, aceptar dádivas o pagos en efectivo o en especie por parte de persona alguna que realice cabildeo o participe de cualquier otro modo para influir ilícitamente en las decisiones del Senado, toda infracción a esta norma será castigada en términos de las leyes de responsabilidades o la legislación penal, según corresponda.

De igual manera, encontramos la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*⁷ la cual establece los procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios, con excepciones sobre los temas que competen a la seguridad nacional y a la protección de datos personales.

Se incluyen también los 38 estándares internacionales para la regulación del Lobby, los cuales reflejan el trabajo en conjunto de la sociedad civil y liderado por Transparency International, Access Info Europe, Sunlight Foundation y Open Knowledge International.⁸

⁷ Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_200521.pdf

⁸ Estándares internacionales para la regulación del lobby - Hacia una mayor transparencia, integridad y participación. Transparency International, Access Info Europe, Sunlight Foundation y Open Knowledge. 2015. Disponible en: http://lobbyingtransparency.net/International_Standards_for_Lobbying_Regulation_ES.pdf

Elo en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno.

Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo afecte la validez constitucional del trámite respectivo.

Es relevante mencionar que la Corte Constitucional, en Sentencia C-911 de 2007, señala que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa.

"En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las

CONCEPTOS A LA INICIATIVA LEGISLATIVA

MESAS TÉCNICAS Los días 08 y 19 de septiembre de 2022 se realizan Mesas Técnicas para fortalecer y ajustar el articulado con el apoyo del Instituto de Ciencia Política, los comentarios recibidos al proyecto de Ley se utilizaron para la acumulación y modificación del texto.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En 2022 recibimos comunicación sobre el impacto fiscal que tendrá la creación del Registro Público de Cabilderos, el cual menciona que: *"En caso de insistirse en la propuesta, la sección presupuestal correspondiente deberá priorizar y asignar los correspondientes recursos con base en las apropiaciones presupuestales con las que cuente en la respectiva vigencia fiscal, de acuerdo con la autonomía presupuestal que les fue otorgada a las entidades en virtud del artículo 110 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, y atendiendo al mandato en materia presupuestal según el cual las entidades son las que realizan el proceso de priorización de acuerdo con la disponibilidad de recursos con la que se cuente en cada vigencia."*

ANALISIS DEL IMPACTO FISCAL

El cumplimiento de las metas y la ejecución de las medidas establecidas en el Proyecto de Ley se hará en el marco de las competencias constitucionales y legales de las entidades involucradas y en concordancia con las disponibilidades presupuestales, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

Por consiguiente, para continuar con el trámite legislativo, es pertinente tener a consideración la siguiente jurisprudencia de la Corte Constitucional:

"Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes.

Esto último, en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica; empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso.

realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda".

CONFLICTO DE INTERÉS

El artículo 291 de la ley 5 de 1992, modificada por la ley 2003 de 2019, establece a los autores de proyectos de ley la obligación de presentar en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto con el fin de ser criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que se puedan encontrar.

Así las cosas, es preciso afirmar que no se configuran los beneficios particular, actual y directo de los que trata el artículo 286 de la ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la ley 2003, según los cuales se debe confirmar que i) la decisión pueda afectar de manera positiva mediante la asignación de un beneficio económico, privilegio, ganancia económica, ii) de manera directa al congresista de la república, su cónyuge o compañera/o permanente o sus parientes hasta segundo grado de consanguinidad y afinidad o primero civil, iii) de manera actual y concreta al momento de la discusión y votación del proyecto, es decir, que no se trate de una ganancia futura o hipotética.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente políticas públicas y marcos normativos por autoridades públicas, estableciendo un régimen de vigilancia por la Procuraduría General de la Nación, y el cual termina potencializando la participación ciudadana, genera un beneficio que redunde en un interés general y sobre el cual tiene acceso el grueso de la sociedad sin discriminación alguna. Así las cosas, y tal como lo establece el artículo 286 del reglamento del Congreso, no habrá conflicto de interés cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el

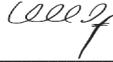
interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores. De manera que, para ningún caso, considero que se generen conflictos de interés.

Por las consideraciones presentadas, se pone en consideración del Senado de la República el proyecto de ley ***“Por la cual se regula el ejercicio de cabildeo , se crea el registro público y se garantiza el proceso de toma de decisiones en el sector público”*** para su trámite.

PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presento ponencia positiva y, en consecuencia, solicito miembros de la Honorable Comisión Primera del Senado de la República, dar **Primer Debate** al Proyecto de Ley N° 118 de 2025 ***“Por la cual se regula el ejercicio de cabildeo , se crea el registro público y se garantiza el proceso de toma de decisiones en el sector público”***, **de conformidad con el texto radicado originalmente.**

Cordialmente



ALFREDO DELUQUE ZULETA
Senador de la República

CONTENIDO

Gaceta número 1669 - miércoles, 10 de septiembre de 2025

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 24 de 2025 Senado, por medio del cual se modifica la Ley 2137 de 2021, se establecen lineamientos para el desarrollo del Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes y se dictan otras disposiciones.	1
Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley número 118 de 2025 Senado, por la cual se regula el ejercicio de cabildeo, se crea el registro público y se garantiza el proceso de toma de decisiones en el sector público.	9