



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° 1963

Bogotá, D. C., jueves, 16 de octubre de 2025

EDICIÓN DE 13 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

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY ORDINARIA NÚMERO 264 DE 2025 SENADO

por medio del cual se declara y reconoce el exilio como una grave violación de los derechos humanos.

Bogotá D.C., 22 de septiembre de 2025

Doctor

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

Secretario General

Senado de la República

La Ciudad

Ref.: Radicación de Proyecto de Ley Ordinaria "Por medio del cual se declara y reconoce el exilio como una grave violación de los derechos humanos".

Respetado Secretario:

De manera atenta y en virtud de lo dispuesto por los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, presento ante el Senado de la República Proyecto de Ley Ordinaria de la referencia. Solicito al señor Secretario se sirva dar el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5ª de 1992.

Con sentimientos de consideración y aprecio.

Cordialmente:

Jael Quiroga Carrillo
SENADORA DE LA REPÚBLICA
Pacto Histórico - UP

PROYECTO DE LEY N° 264 DE 2025

"Por medio del cual se declara y reconoce el exilio como una grave violación de los derechos humanos"

El Congreso de la República

DECRETA

Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto declarar y reconocer el exilio como una grave violación a los derechos humanos, el propósito de proveer un tratamiento justo, igualitario y acorde al principio de la dignidad humana por parte del Estado colombiano, para las personas que han sido víctimas de exilio.

Artículo 2. Definición de Exilio. El exilio es una forma de victimización coercitiva, prolongada y transnacional que consiste en el desplazamiento forzado más allá de las fronteras nacionales de una persona o grupo de personas, quienes se ven obligadas a abandonar el país como consecuencia de amenazas o agresiones por razones asociadas al conflicto armado y/o la violencia política con el objetivo de silenciar, castigar o eliminar su presencia y participación en la vida pública, social o política del país. El exilio implica la ruptura violenta del proyecto de vida, la desintegración del tejido social y familiar, y la condición de "extranjería" impuesta y puede generar daños físicos, psicológicos, sociales y culturales mientras persista la imposibilidad de un retorno en condiciones seguras y seguras.

Artículo 3. Derechos de las personas víctimas de exilio. Las personas víctimas de exilio tienen derecho a:

- Ser reconocidas como víctimas de una grave violación a los derechos humanos.
- Recibir un trato digno e igualitario, garantizando la aplicación de enfoques diferenciales.
- Ser incluidas en programas de atención dispuestos para personas víctimas del conflicto armado, el desplazamiento forzado y la violencia política.
- Recibir atención por parte del Estado Colombiano relacionada con sus derechos como población migrante forzada y su derecho al retorno.

Parágrafo: En un término no superior a doce (12) meses contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley, el Ministerio de Relaciones Exteriores en articulación con la Unidad para la Atención y Reparación de las Víctimas y el Ministerio del Interior desarrollarán una ruta de atención específica dirigida a la atención y el restablecimiento de derechos de la población colombiana

EL día 22 de Septiembre del año 2025
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley X Acto legislativo _____
No. 264 Con su correspondiente
Exposición de Motivos _____
H. Jael Quirago Carrillo

SECRETARIO GENERAL

víctima del exilio. El diseño de esta política deberá garantizar la participación de la población a la cual está dirigida.

Artículo 4. Vigencia. La presente ley tendrá vigencia a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objeto de la Ley

La presente iniciativa legislativa tiene como objetivo visibilizar la relevancia, importancia e impacto del exilio que han sufrido muchos colombianos con ocasión del conflicto armado y la violencia política buscando que el exilio sea declarado y reconocido como una grave violación de derecho humanos.

2. Justificación

El exilio constituye una de las manifestaciones más severas de violación a los derechos humanos, ya que implica la ruptura de los lazos sociales, económicos y culturales de las personas afectadas, así como la vulneración sistemática de derechos humanos, entre estos, la libertad de circulación, el derecho a la residencia y la protección integral de la dignidad humana. En el contexto colombiano, el conflicto armado interno y las dinámicas de violencia han generado desplazamientos masivos internos y transfronterizos, así como migraciones internacionales que deben ser abordados desde una perspectiva de derechos humanos y de justicia restaurativa.

En ese orden de ideas, Colombia es signataria de diversos instrumentos internacionales que reconocen la obligación de los Estados de proteger a las víctimas de desplazamiento forzado y exilio, de los cuales se destacan:

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (aprobado en Colombia mediante la Ley 74 de 1968)
- La Convención Americana sobre Derechos Humanos (ratificada por Colombia mediante la Ley 16 de 1972).

Dichos instrumentos establecen que la protección de las víctimas de desplazamiento forzado y exilio no solo requiere medidas de asistencia inmediata, sino también acciones de reparación y garantías de no repetición.

Adicionalmente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha enfatizado que el exilio forzado, en contextos de violencia y persecución, constituye una violación manifiesta de derechos humanos, que afecta tanto a las personas directamente involucradas como a sus comunidades de origen¹.

En este contexto, el exilio forzado, entendido como la salida obligatoria de personas de su país debido a persecuciones políticas, violencia generalizada o violaciones sistemáticas de derechos humanos, debe ser reconocido como una grave violación, en sintonía con los estándares internacionales. En este sentido, la Corte Constitucional de Colombia ha señalado que el desplazamiento forzado interno es un "*problema de humanidad*" y un "*estado de cosas inconstitucional*", debido a la magnitud de las violaciones de derechos que implica². Este reconocimiento puede extenderse al desplazamiento transfronterizo y a la migración forzada internacional dado que las causas subyacentes son similares.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) también ha resaltado la importancia de abordar las causas estructurales del exilio, incluyendo la lucha contra la impunidad y el fortalecimiento de las instituciones democráticas⁵. Esto es especialmente relevante en el caso colombiano, donde el conflicto armado y la violencia política han generado patrones sistemáticos de persecución y violencia que han forzado a miles de personas a buscar refugio fuera del país.

Es de mencionar que el exilio no solo afecta a las personas directamente involucradas, sino que también tiene un impacto significativo en la sociedad en su conjunto. Así, las personas exiliadas enfrentan múltiples barreras: la pérdida de sus medios de vida, la ruptura de sus redes de apoyo y la exposición a nuevas formas de vulnerabilidad en los países de acogida. Asimismo, el exilio masivo puede debilitar las instituciones democráticas y erosionar la cohesión social, al privar a las comunidades de voces críticas y liderazgos fundamentales⁴.

En desarrollo de lo anterior conviene destacar que son constantes los relatos que las víctimas de este flagelo han rendido ante la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, en tal sentido:

¹ Corte Constitucional. Sentencia T-500 de 2018. M.P. Diana Fajardo

² Corte Constitucional, Sentencia T-054 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda

³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2025. Exilio de periodistas y libertad de expresión; Relatoría Especial para la Libertad de expresión.

⁴ Ibidem.

"En la voz y experiencia de las personas exiliadas, el exilio es un destierro, la vida sacada de su cauce natural y una pequeña muerte en medio de tantas ajenidades"⁵

Esta percepción de parte de las personas exiliadas se fundamenta en: (I) la invisibilización absoluta a la cual han sido sometidas las víctimas del fenómeno del exilio una vez cruzan las fronteras del país; (II) la falta total de amparo al que la legislación actual colombiana somete a las víctimas de exilio; (III) el trato desigual que la legislación les da en comparación con otras personas exiliadas, quienes han tenido que dejar el país por causa de hechos victimizantes sí reconocidos en la legislación, como el secuestro, homicidio, desaparición forzada, delitos contra la libertad e integridad sexual⁹, reclutamiento de niños, o la violencia política; (IV) al desinterés o falta de voluntad de sus connacionales para comprender las verdaderas dimensiones de su tragedia.

En igual sentido, la literatura especializada en la materia señala:

"(...) la persistente práctica del exilio como mecanismo de regulación política tanto en sistemas autoritarios como democráticos indica la incapacidad de algunos de estos sistemas de acatar y cumplir con un modelo de participación plural e inclusivo"⁷⁷

Atendiendo a la problemática descrita, este proyecto de ley busca que se reconozca el exilio como una grave violación a los derechos humanos, lo cual constituye un paso fundamental para garantizar la justicia y la reparación a las víctimas, así como para prevenir futuras violaciones. De esta manera, la iniciativa legislativa contribuye a consolidar el compromiso de Colombia con los estándares internacionales de derechos humanos y avanzar hacia una sociedad garante y respetuosa de la dignidad humana.

3. Conceptualización

Teniendo en cuenta la falta de consenso sobre la delimitación teórica del conjunto de tipos de migración forzada -acepción más amplia posible- por

⁵ Informe Final. La Colombia fuera de Colombia. Comisión de la Verdad. Página 12.

⁶ Ver la Sentencia T-832 de 2014, emitida por la Honorable Corte Constitucional de Colombia, mediante la cual amparó los Derechos Fundamentales a la igualdad y a la dignidad humana a un ciudadano que, habiendo sufrido amenazas contra su vida por causa de su orientación sexual en el marco del conflicto armado, tuvo que exiliarse en un país vecino, razón por la cual le había sido negada su inscripción al RUV.

⁷ Sznajder Mario & Roniger Luis (2013) Edición en español *La política del destierro y el exilio en América Latina* (Pág 385).

razones de graves perturbaciones de índole político, económico o social⁸ que existen actualmente, para fines metodológicos, en esta exposición de motivos se usarán los términos exilio y desplazamiento forzado transfronterizo como sinónimos, a pesar de que no lo sean en sentido estricto.

En uno de los informes rendidos al país por el Centro Nacional de Memoria Histórica – CNMH, se hace referencia a algunas causas de la indefinición conceptual a nivel nacional:

“Para el caso colombiano, la tarea de definir la figura del exilio es, quizás, más compleja debido a que su historia contemporánea es reflejo del enfrentamiento bipartidista, el paso de la dictadura, la génesis de las guerrillas más viejes del mundo, la expansión del paramilitarismo y la evolución del conflicto armado. Para nombrar el fenómeno, se han empleado variadas expresiones y conceptos en Colombia y en el exterior. Así, con términos que muchas veces hacen referencia a experiencias similares, se ha utilizado figuras y conceptos como “diáspora”, “refugio”, “asilo”, “expatriación”, “destierro”, “migración” o “víctimas en el exterior”, entre otras.”⁹

Esta dificultad en cuanto a una conceptualización precisa del concepto de exilio ha influido en que actualmente miles de personas que se encuentran obligadas a permanecer en el exterior del país, por causa o con ocasión del conflicto armado interno¹⁰, sientan que el Estado colombiano las ha sometido a una pena de destierro¹¹, a pesar de que en la Constitución Política de Colombia¹² y en las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, esta antigua condena se encuentra prohibida de manera expresa¹³.

⁸ En torno al concepto de exilio existe una extensa historia de debates teóricos y metodológicos, comenzando por su propia definición. En términos generales, no se puede hablar de un consenso sobre a que se le llama exilio y en qué se diferencia de otros términos como el destierro, la expatriación, el asilo, la emigración política y el refugio. Véase Sznajder y Roniger. Yankelevich, Pablo (2014), “Desterrar el destierro”. Reseña de: Mario Sznajder y Luis Roniger, La política del destierro y el exilio en América Latina, Sociohistórica, 34, México, FCE. Disponible en: www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.6485/pr.6485.pdf

⁹ Centro Nacional de Memoria Histórica (2018), Exilio colombiano. Huellas del conflicto armado más allá de las fronteras, Bogotá, CNMH.

¹⁰ El exilio es la separación de una persona de la tierra donde vive. En este sentido, todos los refugiados y desplazados viven en el exilio hasta regresar a sus hogares. Fuente: <https://eamur.org/es/exilio-y-destierro>

¹¹ A diferencia del exilio, el destierro se refiere a la pena de expulsar a alguien de un lugar o territorio. Generalmente es el Estado el que decide expulsar, o desterrar, a esa persona por haber cometido un delito. Puede ser de forma temporal o para siempre. Ibidem.

¹² “Se prohíben las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación.” Constitución Política de Colombia, artículo 34.

¹³ Declaración Universal de los Derechos Humanos. Artículo 9. Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.

Otro aspecto relevante que debe tenerse en consideración respecto a la definición de exilio es lo retomado por la Comisión de la Verdad de los avarices que en su investigación ha hecho el Centro Nacional de Memoria Histórica, de los que se destaca:

“Para la Comisión de la Verdad¹⁴, las víctimas afectadas por el exilio son aquellas que, independientemente de su estatus, han tenido que cruzar las fronteras como consecuencia de la persecución, el impacto de la violencia, la desprotección y el miedo. Ya lo reconoció el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH): «Las personas colombianas exiliadas no son migrantes que voluntariamente decidieron instalarse en otro país, todo lo contrario, se vieron obligadas a huir para proteger sus vidas y las de sus familias, grupos o comunidades»¹⁵ y, por lo tanto, son personas refugiadas¹⁶.”

4. Alcance del Proyecto de Ley

Catalogar una conducta como una grave violación a los derechos humanos implica reconocer que dicha acción trasciende una violación común y adquiere características específicas que la hacen excepcionalmente grave. Según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, estas violaciones tienen elementos característicos que determinan su gravedad y consecuencias legales.

Dentro de los elementos para catalogar un crimen como una grave violación de Derechos Humanos, se destaca que debe tenerse en cuenta su sistematicidad o generalidad, lo que refleja un patrón organizado o repetitivo de acciones violatorias; también debe contener intención de destruir un grupo total o parcial por motivos étnicos, religiosos, políticos, entre otros y finalmente que exista un nexo con el conflicto armado ya sean internacionales o internos, como los crímenes de guerra¹⁷.

¹⁴ Informe Final. La Colombia fuera de Colombia. Las verdades del exilio. Una dimensión nunca considerada. p35.

¹⁵ Centro Nacional de Memoria Histórica, Exilio colombiano, 20.

¹⁶ “De acuerdo con la Convención de 1951, una persona es un refugiado tan pronto como reúne los requisitos enunciados en la definición, lo que necesariamente ocurre antes de que se determine formalmente su condición de refugiado. Así pues, el reconocimiento de la condición de refugiado de una persona no tiene carácter constitutivo, sino declarativo. No adquiere la condición de refugiado en virtud del reconocimiento, sino que se le reconoce tal condición por el hecho de ser refugiado”. «Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados», párr. 28.

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencias T-345 de 2025 y C-017 de 2018; Autos A323 y A777 de 2022 y A2599 de 2023.

La Corte Constitucional también ha señalado que las graves violaciones a los derechos humanos pueden identificarse por las siguientes características, aunque no necesariamente todas deben concurrir¹⁸:

- **Naturaleza del derecho afectado:** Los derechos vulnerados suelen ser fundamentales, como el derecho a la vida, la integridad física, o la libertad.
- **Magnitud y sistematicidad de la lesividad:** La violación ocasiona un daño significativo y sistemático, afectando a múltiples personas o grupos
- **Grado de vulnerabilidad de la víctima:** Las víctimas suelen encontrarse en situaciones de especial vulnerabilidad, como niños, mujeres o poblaciones desplazadas.
- **Impacto social del menoscabo:** Estas violaciones generan un impacto social amplio, afectando comunidades enteras y la estructura social.
- **Protección internacional:** Los derechos vulnerados están protegidos por instrumentos internacionales, lo que refuerza la obligación del Estado de investigar y sancionar.
- **Responsabilidad estatal.** En virtud de los obligaciones constitucionales e internacionales, el Estado tiene el deber de investigar, juzgar y sancionar a sus responsables.

Así las cosas, el exilio cumple con las características desarrolladas por la Corte Constitucional para considerarlo como una grave violación a los derechos humanos, pues ha sido un tipo de victimización que se ha presentado de manera sistemática. Según estimaciones del CNMH entre 2000 y 2012 cerca de 400.000 colombianos cruzaron fronteras por el conflicto armado. Por su parte, ACNUR señaló que en 2007 se estimaban 552.000 colombianos en situación similar a refugiados y en 2016 la cifra era de 311.000 personas. Adicionalmente, el exilio ha tenido como móvil la destrucción de las personas que han quedado inmersas en los escenarios de conflicto con ocasión a la guerra y de la violencia política que durante décadas ha azotado nuestro país.

Por otro lado, el exilio -como una de las formas en que se manifestó la violencia en nuestro país- fue documentado por el Centro Nacional de Memoria Histórica en su informe “Exilio colombiano: huellas del conflicto armado más allá de las fronteras”, destacando que:

- i) grupos étnicos como indígenas, afrodescendientes, población campesina aparecen frecuentemente como los más afectados. Aquellos que ya

¹⁸ Ibidem

habían sido desplazados internamente muchas veces también tuvieron que exiliarse;

- ii) Los exiliados enfrentan inseguridad, discriminación, falta de protección internacional adecuada, condiciones precarias en tránsito o al llegar al país de acogida, lo que genera escenarios de revictimización;
- iii) Muchas personas exiliadas no están registradas oficialmente como víctimas del conflicto o como refugiados, lo que limita acceso a derechos, reparación y reconocimiento, lo que refleja invisibilidad ante la institucionalidad;
- iv) Pérdida de redes sociales, separación familiar, interrupción de educación, salud, empleo. Testimonios del informe hablan de dificultad para integrarse en países de acogida, barreras de idioma, desconocimiento legal, etc;
- v) Aunque el informe da estimaciones y algunos rangos, muchas cifras no están consolidadas con registros oficiales en los países de destino, lo que hace que el análisis de la situación se dificulte ante falta de datos centralizados y concretos;
- vi) Necesidad de políticas específicas para exiliados: reparación, memoria, reconciliación, derechos humanos, inclusión social, protección jurídica y psicológica. El informe propone visibilizar el exilio como una forma de violencia reconocida institucionalmente.

En síntesis, se evidencia que el exilio implica una grave violación a los derechos de quienes la han padecido y que ha sido una de las conductas con menor visibilizarían al momento de hablar de las consecuencias que ha dejado el conflicto armado y la violencia política en nuestro país, lo que ha dificultado el reconocimiento como víctimas de quienes han sido exiliados. Por lo anterior se denota la importancia de la iniciativa legislativa que aquí se propone.

5. Beneficios esperados

Catalogar el exilio como una grave violación a los derechos humanos permitirá mejorar el acceso y la garantía de los derechos de las personas exiliadas y cualificar su atención por parte del Estado Colombiano. Así, se producirán los siguientes beneficios:

- Refuerzo del deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar a los responsables de la victimización por exilio, siguiendo estándares internacionales y nacionales.

• Imprescriptibilidad de los delitos asociados al exilio, lo que permite su investigación y sanción en cualquier tiempo como delito de lesa humanidad. • Refuerzo del deber del Estado para garantizar mecanismos de reparación integral para las víctimas y adoptar medidas para prevenir futuras violaciones, es decir dar garantías de reparación y no repetición. 6. Marco normativo 6.1. Orden jurídico interno La Constitución Política en su artículo 34 establece: “<i>se prohíben las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación. (...)</i>”. El exilio, es una pena de destierro, prohibida constitucionalmente y en los instrumentos internacionales. Sin embargo, en la práctica se ha aplicado, por esto, el exilio a causa del conflicto constituye una grave violación a los derechos humanos¹⁹. La Ley 1565 de 2012 tiene como objetivo crear incentivos aduaneros, tributarios y financieros para el retorno de colombianos y brindar acompañamiento integral a quienes deseen regresar al país. Además, establece el Registro Único de Retorno para recopilar información de los nacionales que residen en el extranjero y desean retornar voluntariamente. La Ley 2136 de 2021 modifica algunos aspectos de la Ley 1565 de 2012, incluyendo los requisitos para acogerse a los beneficios del retorno, como acreditar una permanencia mínima de tres años en el extranjero y realizar la inscripción en el Registro Único de Retorno. 6.2. Orden jurídico internacional El derecho a buscar y recibir asilo está consagrado como un derecho humano en instrumentos internacionales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 22.7) y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo XXVII). Este derecho permite a las personas buscar protección internacional en caso de persecución por motivos políticos o delitos conexos con los políticos, de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales ¹⁹ Declaración Universal de los Derechos Humanos. Artículo 9. Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.	El sistema interamericano ha desarrollado varias convenciones sobre asilo, entre las que destacan: • Declaración de Cartagena sobre los refugiados “ (...) <i>la persistente práctica del exilio como mecanismo de regulación política tanto en sistemas autoritarios como democráticos indica la incapacidad de algunos de estos sistemas de acatar y cumplir con un modelo de participación plural e inclusivo</i>”²⁰ • Convención sobre Asilo Territorial (OEA): Establece que ningún Estado está obligado a entregar o expulsar a personas perseguidas por motivos políticos. Además, protege a quienes ingresan al territorio de otro Estado debido a persecución política. • Convención sobre Asilo Político (Montevideo, 1933): Regula el asilo político como una institución humanitaria, señalando que no está sujeto a reciprocidad y que todos los hombres pueden estar bajo su protección, independientemente de su nacionalidad. • La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 fue el primer instrumento en incluir el derecho a buscar y recibir asilo, estableciendo que este derecho debe ser ejercido conforme a la legislación de cada país y los convenios • La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 constituyen instrumentos esenciales para garantizar la protección internacional de refugiados. Estos documentos establecen el principio de no devolución (non-refoulement), que prohíbe devolver a las personas a territorios donde su vida o libertad estén en peligro. Este principio ha sido reconocido como una norma consuetudinaria de derecho internacional vinculante para todos los Estados, incluso aquellos que no son parte de la Convención. • El sistema interamericano amplía la protección internacional más allá del derecho de refugiados, incluyendo a personas cuya vida o libertad estén amenazadas por motivos políticos, religiosos, raciales o de opinión. Este enfoque complementario refuerza la protección internacional y garantiza el respeto al principio de no devolución ²⁰ Sznajder Mario & Roniger Luis (2013) Edición en español <i>La política del destierro y el exilio en América Latina</i> (Pág 385).
• El derecho internacional ofrece una amplia protección a las personas en situación de exilio a través de instrumentos como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Estas normas garantizan el derecho a buscar y recibir asilo, prohíben la devolución a países donde exista riesgo para la vida o libertad y establecen mecanismos de protección tanto territorial como diplomática. 6.3. Jurisprudencia La jurisprudencia nacional e internacional sobre el exilio aborda diversos aspectos relacionados con la protección de los derechos humanos, el derecho al asilo y las circunstancias que obligan a las personas a abandonar sus países de origen. De estos análisis se destacan los siguientes: • La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha establecido que el derecho a “buscar y recibir asilo” es un derecho humano individual que incluye el estatuto de refugiado según los instrumentos pertinentes de las Naciones Unidas y las leyes nacionales, así como el asilo territorial conforme a las convenciones interamericanas. Este derecho opera en casos de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos, y su protección debe ser garantizada por los Estados en virtud de los principios de no devolución y protección internacional²¹ • La Corte IDH y la CIDH han desarrollado estándares que incluyen la garantía de derechos fundamentales como la educación, el acceso al mercado laboral y la salud para personas en situación de exilio. Estos derechos están respaldados por instrumentos internacionales como la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo de 1967²². • La Corte Constitucional de Colombia ha abordado el fenómeno del exilio en el contexto del conflicto armado interno. En la sentencia SU241-2024, se reconoce la realidad humanitaria del exilio de millones de colombianos, destacando la necesidad de aplicar un enfoque diferenciado que considere las vulnerabilidades específicas de hombres y mujeres en el exilio. Las mujeres enfrentan prejuicios relacionados con el comercio sexual y ²¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión consultiva OC25 del 30 de mayo de 2018. ²² Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2025. Exilio de periodistas y libertad de expresión; Relatoría Especial para la libertad de expresión.	xenofobia, mientras que los hombres pueden ser estigmatizados por vínculos con el narcotráfico²³. Asimismo, la Corte Constitucional ha señalado que el exilio no debe ser visto únicamente como una búsqueda de mejores condiciones laborales, sino como una consecuencia de amenazas y violencia que obligan a las personas a abandonar el país²⁴. • La Corte Constitucional en sentencia C-494 de 2016 señaló que las víctimas colombianas en el extranjero, especialmente aquellas desplazadas por el conflicto armado interno tienen derecho a la atención integral y al retorno a sus hogares. Esto se encuentra regulado en la Ley 1448 de 2011, el Decreto 4800 de 2011 y la Ley 1565 de 2012. • En la sentencia T-215 de 2002 la Corte Constitucional estableció lineamientos para garantizar los derechos fundamentales de los colombianos obligados a migrar internamente, destacando la necesidad de sensibilización social, cooperación internacional y atención prioritaria por parte del Estado. Aunque esta sentencia se centra en el desplazamiento interno, sus principios pueden ser aplicados al contexto del exilio internacional. Así mismo la sentencia T- 134 de 2023 la Corte Constitucional reconoció que las víctimas de desplazamiento forzado son sujetos de especial protección constitucional, por lo que al ser el exilio una forma de desplazamiento forzado resulta aplicable la misma premisa a quienes lo han padecido. • Finalmente, vale la pena resaltar la sentencia SU- 241 de 2024 que indicó: “4.8.11. El magistrado Alberto Montaña Plata salvó su voto en ese proceso, porque a su juicio la Subsección no tuvo en cuenta que (i) el desplazamiento y el exilio son tipos de migración forzada que constituyen un crimen atroz que conducen a inaplicar el término de caducidad para el ejercicio de la acción de reparación directa e (ii) invisibilizó el daño específico que padecen los exiliados del conflicto armado colombiano. 4.8.12. Sobre este último aspecto, enfatizó que los demandantes bajo el convencimiento de que estaba en peligro su seguridad y de que esa condición no cambiaría huyeron “a costa de la pérdida del control de la propia vida²⁵”, la renuncia impuesta y abrupta a sus planes personales y familiares, la separación de su tierra, de sus posesiones y de sus seres ²³ Corte Constitucional. Sentencia SU-241 de 2024. ²⁴ Ibidem.

queridos, la pérdida de sus marcos de referencia, pertenencia y amparo^[11], y las demás pérdidas irre recuperables de toda migración forzada". Resaltó entre las pérdidas de los exiliados en situaciones similares la lesión a bienes relevantes como el arraigo, la pertenencia, la identidad y la unidad familiar.

5.10.25. En concreto, frente a la fiscal Beatriz²⁵ la valoración descontextualizada, aislada y discriminatoria de las pruebas conllevó la resolución del caso de manera neutral sin tomar en consideración la aplicación de un enfoque de género a una mujer, madre, proveedora económica, quien debió enfrentar la barrera del idioma para comunicarse, víctima de una grave violación a los derechos humanos como el desplazamiento forzado y el exilio."

- Así mismo debe destacarse que las sentencia T 345 de 2025 señaló que:
"138. Adicionalmente, la Corte recuerda que en la Sentencia C-017 de 2018, se precisó que las conductas que constituyen graves violaciones a los derechos humanos no se encuentran en un "catálogo cerrado, sino que se halla en construcción, a partir de la jurisprudencia de los tribunales internacionales de derechos humanos, los instrumentos internacionales sobre la materia y los documentos de órganos oficiales de derechos humanos". En este sentido, en el Auto 1163 de 2021, se estableció que:

"[e]ntre algunas de las características que permiten establecer la existencia de graves violaciones a los derechos humanos se han considerado, aunque no de manera exclusiva o necesariamente concurrente: : (a) la naturaleza del derecho afectado; (b) la magnitud y sistematicidad de la lesividad ocasionada por la violación; (c) el grado de vulnerabilidad de la víctima; (d) el impacto social del menoscabo; (e) si los Derechos Humanos conculcados se encuentran internacionalmente protegidos y constituyen delitos conforme al derecho internacional; y (f) si el menoscabo implica el deber para el Estado de investigar, juzgar y sancionar a sus responsables".

²⁵ Transcripción literal Sentencia SU- 241 de 2024.

7. Impacto fiscal

El artículo 7º, de 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", determina que en la exposición de motivos y en las ponencias de los proyectos de ley se debe hacer explícito el costo fiscal que se genera por el gasto ordenado o por el otorgamiento de beneficios tributarios, que debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, al mismo tiempo que debe señalar la fuente de financiación de dicho costo.

Ahora bien, en cumplimiento a la disposición referida, se deja de manifiesto que el gasto de que tratan algunos artículos no se impone u ordena, sino que se autoriza, para que el Gobierno incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación y/o impulse a través del sistema nacional de cofinanciación las apropiaciones requeridas para dar cumplimiento a lo allí estipulado. Frente a este acápite es importante manifestar que la Corte Constitucional le ha reconocido al Congreso de la República la facultad que tiene para aprobar proyectos de ley que comporten gasto público, siempre y cuando no se imponga su ejecución, sino que se faculte al Gobierno para incluir las partidas correspondientes en el Presupuesto General de la Nación.

Así mismo, en la sentencia C- 411 de 2009 de la Corte Constitucional, el análisis del impacto fiscal de las normas, en el cuerpo del proyecto de ley, no es requisito sine qua non para su trámite legislativo, ni debe ser una barrera para que el Congreso ejerza sus funciones, ni crea un poder de veto legislativo en cabeza del ministro de Hacienda; es más, hacer el análisis del impacto fiscal no recae únicamente en el legislador, sobre este punto ha establecido su análisis de la siguiente manera: (...) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que "es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica (...)"

Lo anterior significa que, en cualquier momento del trámite legislativo, el Ministro de Hacienda y Crédito Público podrá ilustrarle a este Congreso las consecuencias económicas del presente proyecto de ley; toda vez que, de acuerdo con el proceso de racionalidad legislativa, la carga principal del análisis de impacto fiscal reposa en esta cartera por contar con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica.

8. Conflicto de interés

Según lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, corresponde al autor del proyecto y el ponente de un Proyecto de Ley enunciar las posibles circunstancias en las que se podría incurrir en conflicto de interés por parte de los congresistas que participen de la discusión y votación del Proyecto de Ley. En ese sentido, señala el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019 lo siguiente:

"ARTÍCULO 1o. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así:

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[...]."

En virtud del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, este proyecto de ley no reúne las condiciones anteriormente citadas de los literales a, b y c, de las circunstancias en las cuales es existente un conflicto de interés, toda vez que es una iniciativa de interés general que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado. No obstante, corresponderá a cada congresista evaluar el contenido del presente Proyecto de Ley y de otros elementos que puedan derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés.

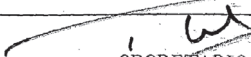
Por las razones expuestas, atentamente solicito que se dé el trámite correspondiente a la presente iniciativa legislativa.

De la honorable congresista,


Jael Quiroga Carrillo
Senadora de la República
Pacto Histórico – UP

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL día 22 de Septiembre del año 2025
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley A Acto legislativo
No. 264 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por:
H. S. Tael Quiróga Carrillo.


SECRETARIO GENERAL

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

Bogotá D.C., 22 de Septiembre de 2025

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No 264/25 Senado-“POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA Y RECONOCE EL EXILIO COMO UNA GRAVE VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por la Honorable Senadora JAEIL QUIROGA CARRILLO. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SEGUNDA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

DIEGO ALEJANDRO GONZALEZ GONZÁLEZ
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – SEPTIEMBRE 22 DE 2025

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

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

Proyectó: Sarly Novoa
Revisó: Dra. Doli Rojas – Jefe (E) Sección Leyes
Revisó: Dr. Diego Alejandro González – Secretario General

PROYECTO DE LEY NÚMERO 295 DE 2025 SENADO

por medio de la cual se modifica la Ley 136 de 1994 y la Ley 2200 de 2022, estableciendo una incompatibilidad sobreviniente para alcaldes y gobernadores por parentesco con congresistas.

[Handwritten signatures and notes at top left]

Bogotá D.C., octubre de 2025

Doctor
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General
SENADO DE LA REPÚBLICA
Ciudad

[Handwritten signature: Beka Gotel]

Asunto: Radicación del Proyecto de Ley "Por medio de la cual se modifica la Ley 136 de 1994 y la Ley 2200 de 2022, estableciendo una incompatibilidad congresistina para alcaldes y gobernadores por parentesco con congresistas"

Respetado Doctor Diego González:

En el marco de las funciones constitucionales y legales que nos asisten en nuestra calidad de Congresistas, nos permitimos radicar el Proyecto de Ley "Por medio de la cual se modifica la Ley 136 de 1994 y la Ley 2200 de 2022, estableciendo una incompatibilidad sobreveniente para alcaldes y gobernadores por parentesco con congresistas"

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

[Handwritten signature: Álvaro Roca]
Cordialmente,

<i>[Handwritten signature]</i>	<i>[Handwritten signature]</i>	<i>[Handwritten signature]</i>
<i>[Handwritten signature]</i>	<i>[Handwritten signature]</i>	<i>[Handwritten signature]</i>
<i>[Handwritten signature]</i>	<i>[Handwritten signature]</i>	<i>[Handwritten signature]</i>

[Handwritten signatures and names around the bottom of the grid: Fabian Diaz PIM, Nicolas Salazar Flamingo, etc.]

[illegible]

[Handwritten signatures: Mirella Cestib, Juan Cortes]

PROYECTO DE LEY NÚMERO 275 DE 2025

"Por medio de la cual se modifica la Ley 136 de 1994 y la Ley 2200 de 2022,
estableciendo una incompatibilidad sobrevenida por alcaldes y gobernadores por
parentesco con congresistas"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar la Ley 136 de 1994 y la Ley 2200 de 2022 con el fin de establecer una incompatibilidad sobrevenida aplicable a
alcaldes y gobernadores derivada del parentesco con congresistas.

Artículo 2°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 136 de 1994, así:

*"Artículo 96A. Incompatibilidad sobrevenida por parentesco con congresistas.
Se configura incompatibilidad sobrevenida cuando, durante el ejercicio del
cargo de alcalde, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o un pariente
dentro del tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil sea
inscrito, elegido o tome posesión como congresista".*

Artículo 3°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 2200 de 2022, así:

*"Artículo 113A. Incompatibilidad sobrevenida por parentesco con
congresistas. Se configura incompatibilidad sobrevenida cuando, durante el
ejercicio del cargo de gobernador, su cónyuge, compañero o compañera
permanente, o un pariente dentro del tercer grado de consanguinidad, primero
de afinidad o único civil, sea inscrito, elegido o tome posesión como congresista".*

Artículo 4°. Vigencia. La presente ley se aplica a partir de su promulgación y deroga todas
las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente, *[Signature: Álvaro Fúeda]*

[Handwritten signatures: Leon Pared, Muñoz, Tabian Díaz, Rafael Ruiz, etc.]

[Handwritten signature: TABIAN DIAZ]

Willy WIKMANIAN C <i>[Signature]</i>	Julio "Buster" SANDR. SILVA ESTROZ
<i>[Signature]</i>	<i>[Signature]</i> Sandro Alves
Amilhy CLARA LOPES	A. C. Lilla Eo
<i>[Signature]</i> Ferre	<i>[Signature]</i> CARLOS MOTOR.
<i>[Signature]</i> H.S. LIDIO GARCIA	<i>[Signature]</i>
Inuldasac	Pinto
<i>[Signature]</i> Catalina Perez Lopez Santodosa	<i>[Signature]</i> Berta BERENICE
PERICO ROSCOS R.	<i>[Signature]</i> Diana Sh. Pernal S
Matteo Padua	<i>[Signature]</i> Alex Flores
<i>[Signature]</i> Joaquim (Pereira)	<i>[Signature]</i> Joaquim Jr
Francisco Guedes	<i>[Signature]</i>
Francisco de S	<i>[Signature]</i> Emilia H.
<i>[Signature]</i> Mona Moya	<i>[Signature]</i> SILVIO CESAR TRIANA

Sol. El. Chz		Vargas 13 p. 13
M. Colin Albano Echeverri	Ciro Ramirez.	
		Vargas 13 p. 13
Lahel Quiroga		Vargas 13 p. 13
		Vargas 13 p. 13
		Vargas 13 p. 13
		Vargas 13 p. 13
		Vargas 13 p. 13
		Vargas 13 p. 13
		Vargas 13 p. 13
		Vargas 13 p. 13
		Vargas 13 p. 13
		Vargas 13 p. 13
		Vargas 13 p. 13
		Vargas 13 p. 13
		Vargas 13 p. 13
		Vargas 13 p. 13
		Vargas 13 p. 13
		Vargas 13 p. 13
		Vargas 13 p. 13
		Vargas 13 p. 13
		Vargas 13 p. 13
		Vargas 13 p. 13
		Vargas 13 p. 13
		Vargas 13 p. 13
		Vargas 13 p. 13
		Vargas 13 p. 13
		Vargas 13 p. 13
		Vargas 13 p. 13
		Vargas 13 p. 13
		Vargas 13 p. 13
		Vargas 13 p. 13
		Vargas 13 p. 13
		Vargas 13 p. 13
		Vargas 13 p. 13
		Vargas 13 p. 13
		Vargas 13 p. 13
		Vargas 13 p. 13
		Vargas 13 p. 13
		Vargas 13 p. 13
		Vargas 13 p. 13
		Vargas 13 p. 13
		Vargas 13 p. 13
		Vargas 13 p. 13
		Vargas 13 p. 13
		Vargas 13 p. 13
		Vargas 13 p.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

La presente ley tiene por objeto establecer expresamente en el ordenamiento jurídico colombiano la figura de la incompatibilidad sobreveniente aplicable a alcaldes y gobernadores cuando, durante el ejercicio de su mandato, sea inscrito o elegido como congresista su cónyuge, compañero o compañera permanente, o un pariente dentro del tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, en atención a que dichos mandatarios son quienes verdaderamente ostentan condiciones de poder mediante el ejercicio de sus facultades y atribuciones como máximas autoridades presupuestales, administrativas, civiles y políticas en los respectivos territorios.

Con esta iniciativa se busca impedir la captura del Estado y la reproducción hereditaria del poder político, evitando que alcaldes y gobernadores utilicen su autoridad territorial, recursos públicos, burocracia y capacidad contractual para favorecer indebidamente la elección de sus familiares al Congreso de la República. La creación de esta incompatibilidad sobrevenida cierra un vacío normativo que ha permitido que el poder territorial incida de manera desproporcionada en la competencia electoral nacional, generando ventajas indebidas, conflictos de interés y desequilibrios institucionales. De esta manera, se garantiza la separación funcional del poder, la autonomía entre los niveles territorial y legislativo y la protección efectiva de los principios constitucionales de moralidad administrativa, transparencia, igualdad y legitimidad democrática.

2. EN DEFENSA DEL EQUILIBRIO DE PODERES.

El que coexista de manera simultánea, dentro de un mismo núcleo familiar, un gobernador o alcalde en ejercicio del poder ejecutivo territorial y un congresista como máximo representante del poder legislativo, constituye una seria y palpable amenaza para el principio constitucional de separación de poderes. Este eje estructural de nuestros cimientos constitucionales, ampliamente desarrollado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, no es una formalidad teórica, sino una garantía destinada a evitar la concentración del poder y a preservar la independencia funcional entre quienes dictan las leyes y quienes las ejecutan.

Quando el vínculo familiar une a quienes ejercen estas dos esferas del poder público, se rompe el equilibrio institucional diseñado por nuestra arquitectura constitucional. El gobernador o el alcalde, que detenta autoridad administrativa y manejo de recursos públicos en el territorio, puede llegar a incidir indebidamente en las decisiones legislativas a través de su pariente congresista, ya sea mediante el uso de la simple cercanía personal y/o familiar, y por que no mediante presiones de índole política, intercambio de favores burocráticos, direccionamiento de partidas presupuestales o cooptación de decisiones de control político. En sentido inverso, el congresista también podría influir para blindar administraciones territoriales de cuestionamientos jurídicos y políticos, obstaculizar

debates de control o condicionar normas en beneficio de intereses territoriales particulares. Deviene sustancial recordar que, por ejemplo, a la luz de nuestro Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, los alcaldes y gobernadores en su calidad de representantes legales de las entidades territoriales son quienes ostentan en solitario la competencia tanto para ordenar y dirigir las licitaciones como para escoger al contratista. Obsérvese lo dispuesto por el artículo 11 de la Ley 80 de 1993: <i>"Artículo 11. De la competencia para dirigir licitaciones o concursos y para celebrar contratos estatales.</i> 1. <u><i>La competencia para ordenar y dirigir la celebración de licitaciones o concursos y para escoger contratistas será del jefe o representante de la entidad, según el caso.</i></u> <i>(...)"</i> Esta relación de poder cruzado al interior de una familia anula la exigencia constitucional de imparcialidad y autonomía decisional de los servidores públicos. ¿Dónde queda la imparcialidad legislativa cuando las decisiones del Congreso pueden estar condicionadas por intereses familiares que coinciden con el ejercicio del poder territorial? ¿Cómo garantizar un control político serio cuando existe dependencia afectiva, patrimonial o política entre autoridad legislativa y la autoridad admintirativa territorial? Permitir esta situación es tanto como habilitar un puente directo para el tráfico de influencias entre ramas del poder público. No se trata de una sospecha abstracta; es un riesgo cierto que erosiona la legitimidad democrática, debilita la función de control político y al menos abre la puerta a prácticas clientelistas y de cooptación institucional. Por ello, la incompatibilidad sobrevenida propuesta por este proyecto no es un capricho legislativo: es una medida preventiva que, obligada a preservar el orden constitucional, impedir la captura privada de lo público y garantizar que ningún apellido sea más poderoso que la República. 3. GRADOS DE PARENTESCO QUE COMPROMETEN LA IMPARCIALIDAD PÚBLICA Y DAN LUGAR A LA INCOMPATIBILIDAD. La incompatibilidad que desarrolló este proyecto de ley se aplica únicamente frente a vínculos personales y familiares cuya proximidad genera un riesgo real y cierto de influencia indebida en el ejercicio de la función pública. Nótese que el artículo 179 numeral 5 de la Constitución Política no prohíbe el parentesco por razones morales o privadas, sino por la capacidad efectiva que estas relaciones tienen para alterar la independencia institucional, facilitar el tráfico de influencias y consolidar estructuras de poder familiares. Por ello, la medida se circunscribe de manera estricta a los vínculos definidos por el Constituyente como de mayor cercanía afectiva, patrimonial y política:	el matrimonio o unión permanente; el parentesco en tercer grado de consanguinidad (padres, hijos, abuelos, nietos, tíos y sobrinos); primer grado de afinidad (suegros, yernos y nueras) y único civil (padres adoptantes o hijos adoptivos). Estos vínculos, por su naturaleza, suponen una unidad de intereses familiares que puede comprometer la imparcialidad del servidor público y distorsionar el equilibrio democrático cuando la función pública se utiliza para favorecer carreras políticas dentro del mismo núcleo familiar. Como relatamos con anterioridad, estas relaciones cercanas no solo representan un posible conflicto de interés, sino que además ponen en riesgo el principio de separación funcional del poder, columna vertebral de nuestro Estado, al facilitar que decisiones públicas se vean condicionadas por intereses familiares antes que por criterios de legalidad, imparcialidad o conveniencia general. Cuando un mismo núcleo familiar concentra simultáneamente poder en el ejecutivo territorial —a través de un alcalde o gobernador— y en el legislativo nacional —mediante un congresista— se rompe el equilibrio institucional previsto por la Constitución, se posibilita la interferencia indebida entre ramas del poder público y se habilita un escenario propicio para la captura familiar del Estado. 4. CONTEXTO POLÍTICO COLOMBIANO Y NECESIDAD DE LA REGULACIÓN. En la práctica política colombiana, es frecuente que familiares de alcaldes o gobernadores sean inscritos o elegidos como congresistas durante el periodo de ejercicio del mandatario territorial. Tal situación genera una asimetría democrática, pues el acceso al poder legislativo se ve influido por el poder local, las redes de contratación, la visibilidad institucional y el control presupuestal que detentan los ejecutivos territoriales lo cual puede influir en las elecciones al congreso. 5. NATURALEZA Y ALCANCE DE LA INCOMPATIBILIDAD SOBREVINIENTE. La incompatibilidad sobrevenida es una figura reconocida en el derecho administrativo colombiano (por ejemplo, la Ley 1952 de 2019, Código General Disciplinario en su artículo 41 establece inhabilidades sobrevenientes en caso de destitución o suspensión). Se trata de una prohibición dirigida a quien ya ostenta una función pública o una determinada calidad. Esto es, impiden ejercer simultáneamente otras actividades, cargos o funciones que puedan entrar en conflicto con su rol principal. La Corte Constitucional en sentencia C - 179 de 2005 definió las incompatibilidades como: <i>"(...) una prohibición dirigida al titular de una función pública a quien, por ese hecho, se le impide ocuparse de ciertas actividades o ejercer,</i>
<i>simultáneamente, las competencias propias de la función que desempeña y las correspondientes a otros cargos o empleos, en guarda del interés superior que puede verse afectado por una indebida acumulación de funciones o por la confluencia de intereses poco conciliables y capaces (...)"</i> La incompatibilidad que la presente iniciativa legislativa condensa en nuestro ordenamiento jurídico obliga a que el servidor público (alcalde o gobernador) decida entre continuar en su cargo o renunciar si prefiere la aspiración de su pariente al congreso, en caso contrario le sobreviene la incompatibilidad. A diferencia de las incompatibilidades, las inhabilidades por su parte son una barrera de entrada, una circunstancia previa que descalifica a una persona para acceder a un cargo o contrato. La Corte Constitucional definió las inhabilidades en la misma sentencia C - 179 de 2005 al indicar: <i>"(...) aquellas circunstancias creadas por la Constitución o la ley que impiden o imposibilitan que una persona sea elegida, o designada para un cargo público y, en ciertos casos, impiden que la persona que ya viene vinculada al servicio público continúe en él; y tienen como objetivo primordial lograr la moralización, idoneidad, probidad, imparcialidad y eficacia de quienes van a ingresar o ya están desempeñando empleos públicos."</i> Asimismo, el Consejo de Estado en su jurisprudencia (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta sentencia del 3 de septiembre de 1998, C.P. Miren de la Lombana de Magyaroff), afirmó que las inhabilidades <i>"(...) son conductas o circunstancias anteriores a la elección, que la ley considera vician la misma", mientras que las incompatibilidades (...) son todas aquellas actuaciones que le está prohibido realizar al funcionario durante el desempeño del cargo o con posterioridad, so pena de quedar sometido al régimen disciplinario correspondiente; no pueden aducirse como fundamento de nulidad de una elección sin que haya otra norma que así lo señale porque no son anteriores a la misma"</i> 6. JURISPRUDENCIA Y DESARROLLO LEGAL APLICABLE. La Corte Constitucional ha reconocido que la finalidad de las restricciones por parentesco no es sancionar el vínculo familiar, sino evitar el abuso de poder derivado de la posición pública. En la Sentencia C-903 de 2008, la Corte precisó que la inhabilidad o incompatibilidad fundada en parentesco debe interpretarse a la luz del principio de moralidad administrativa y de la necesidad de preservar la independencia de los cargos públicos.	Igualmente, el Consejo de Estado, en Sentencia de Unificación del 26 de marzo de 2015, radicado 11001032800020140003400, sostuvo que el objetivo de estas disposiciones es evitar la concentración del poder político en manos de pocas familias, eliminando el nepotismo como forma de acceso al poder público. 7. IMPACTO INSTITUCIONAL DE LA MEDIDA. La implementación de esta incompatibilidad fortalece el régimen de integridad pública al evitar la interferencia familiar entre los poderes ejecutivo territorial y legislativo nacional, previniendo el nepotismo, el uso indebido de recursos públicos locales con fines electorales, y así reforzar la autonomía territorial consolidando la confianza ciudadana en las instituciones. 8. FUNDAMENTO NORMATIVO DE LA AUTORIDAD CIVIL, POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA. Los artículos 303 y 314 de la Constitución Política determinan que los gobernadores y alcaldes son jefes de la administración territorial y representantes legales del Estado en el respectivo ámbito. Por tanto, ejercen simultáneamente autoridad civil, política y administrativa, con capacidad de incidir en la administración, la contratación pública, la dirección institucional y la orientación política del territorio. <i>"Artículo 303. En cada uno de los departamentos habrá un Gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento. Los gobernadores serán elegidos popularmente para periodos institucionales de cuatro (4) años y no podrán ser reelegidos para el periodo siguiente.</i> <i>La ley fijará las calidades, requisitos, inhabilidades e incompatibilidades de los gobernadores; reglamentará su elección; determinará sus faltas absolutas y temporales; y la forma de llenar éstas últimas y dictará las demás disposiciones necesarias para el normal desempeño de sus cargos.</i> <i>Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del periodo, se elegirá gobernador para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses, el Presidente de la República designará un Gobernador para lo que reste del periodo, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el gobernador elegido".</i> <i>"Artículo 314. En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para</i>

periodos institucionales de cuatro (4) años, y no podrá ser reelegido para el periodo siguiente.

Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del periodo, se elegirá alcalde para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses, el gobernador designará un alcalde para lo que reste del periodo, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el alcalde elegido.

El presidente y los gobernadores, en los casos taxativamente señalados por la ley, suspenderán o destituirán a los alcaldes.

La ley establecerá las sanciones a que hubiere lugar por el ejercicio indebido de esta atribución.

9. POSIBLE CONFLICTO DE INTERÉS.

Se advierte que el presente Proyecto de Ley es de carácter general, sin embargo, en cumplimiento de la Ley 2003 de 2019, se hace la salvedad de que corresponde a la esfera privada de cada uno de los congresistas el examen del contenido de la presente iniciativa legislativa, y de otros elementos que puedan derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés contemplados en el artículo 286 de la Ley 5 de 1992.

Por lo anterior, lo aquí advertido no exonera a cada uno de los congresistas de examinar minuciosamente posibles conflictos de interés para conocer y votar este proyecto, y en caso de existir algún conflicto, su responsabilidad de manifestarlo al Congreso de la República, durante el trámite de este.

10. IMPACTO FISCAL.

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 ordena:

“Artículo 7o. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para 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.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este

concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.
Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces”. (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

Con respecto a la anterior normativa, resulta conveniente precisar que el presente proyecto de ley no se reconoce como una iniciativa legislativa que “ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios”.

11. CONCLUSIÓN.

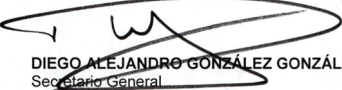
El presente proyecto de ley constituye un avance y desarrollo significativo de nuestro ordenamiento jurídico hacia senderos normativos que proscriban a toda costa la corrupción y el nepotismo, ahondando en una aplicación concreta de los principios constitucionales de moralidad, transparencia y autonomía territorial. Su aprobación permitirá establecer un régimen claro y eficaz de incompatibilidad sobreveniente aplicable a los alcaldes y gobernadores.

Cordialmente,

[Handwritten signatures and notes in the right column, including names like Juan Carlos, Fabian Diaz, Leon, and others.]

[Handwritten signatures and notes in the bottom-left column, including names like Carlos, Ramiro, and others.]

[Handwritten signatures and notes in the bottom-right column, including names like Juan Carlos, Fabian Diaz, Leon, and others.]

SECCIÓN DE LEYES SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES Bogotá D.C., 15 de octubre de 2025 Señor Presidente: Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.295/25 Senado “POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 136 DE 1994 Y LA LEY 2200 DE 2022, ESTABLECIENDO UNA INCOMPATIBILIDAD SOBREVINIENTE PARA ALCALDES Y GOBERNADORES POR PARENTESCO CON CONGRESISTAS”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores CARLOS ABRAHAM JIMENEZ, JAHIEL QUIROGA CARRILLO, LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA, ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA, FABIAN DIAZ PLATA, CIRO ALEJANDRO RAMIREZ CORTES, FABIAN DIAZ PLATA, LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA, NICOLAS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARAN, CARLOS ALBERTO BENAVIDEZ MORA, RICHARD FUELANTALA DELGADO, JUAN PABLO GALLO, AIDA AVELLA ESQUIVEL, LIDIO GARCIA TURBAY, MIGUEL ANGEL PINTO HERNANDEZ, BERENICE BEDOYA PEREZ, CATALINA PEREZ PEREZ, SONIA BERNAL SANCHEZ, PAULINO RIASCOS, ALEX FLOREZ HERNANDEZ, ESMERALDA HERNANDEZ SILVA, JORGE BENETTI MARTELO, DIDIER LOBO CHINCHILLA, JOSE LUIS PEREZ OYUELA, JUAN CARLOS GARCIA GOMEZ, ESPERANZA ANDRADE SERRANO, JONATAN PULIDO HERNANDEZ, MARTHA PERALTA EPIEYÚ, JULIO ALBERTO ELIAS VIDAL, JULIO ELIAS CHAGUI, GUSTAVO ADOLFO MORENO HURTADO, WILSON ARIAS CASTILLO, JULIO CESAR ESTRADA, CLARA LOPEZ NORMA HURTADO SANCHEZ, CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE, ARIEL AVILA MARTINEZ Honorables Representantes KATHERINE MIRANDA, ANIBAL GUSTAVO HOYOS FRANCO, DIOGENES QUINTERO, JENNIFER PEDRAZA SANDOVAL, ALFREDO MONDRAGON, DAVID RACERO, MAYORCA, SILVIO CARRASQUILLA TORRES, DUVALIER SANCHEZ ARANGO, HERACLITO LANDINEZ, ALVARO RUEDA CABALLERO, GLORIA ARISZABALETA, MARELEN CASTILLO TORRES, JULIO CESAR TRIANA, ERIKA TATIANA SANCHEZ, JULIAN PEINADO RAMIREZ, ALEJANDRO OCAMPO GIRALDO y otras firmas. La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.  DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ Secretario General	SECCIÓN DE LEYES PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – OCTUBRE 15 DE 2025 De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión PRIMERA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso. CÚMPLASE EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA  LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA  DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ Proyectó: Sany Novoa Revisó: P. del R. del S. de la Presidencia
---	--

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL DEL SENADO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 116 DE 2025 SENADO

por medio de la cual se faculta a la Sociedad de Activos Especiales (SAE), para reservar una partida de los bienes que administra, con destino a la atención de la primera infancia, jardines infantiles públicos, programas de salud, recreación, cultura y deporte, ecoturismo, educación, acueductos, hogares geriátricos, casas de refugio para la atención a las víctimas de violencia de género, gestión del riesgo o vivienda de interés prioritario, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. Octubre de 2025 Honorable Senador Julio Elías Chagüi Flórez Presidente Comisión Primera Constitucional Senado de la República Ciudad Ref.: Informe de ponencia positiva para primer debate en la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República de Colombia del Proyecto de Ley No. 116 de 2025 Senado “Por medio de la cual se faculta a la Sociedad de Activos Especiales -SAE-, para reservar una partida de los bienes que administra, con destino a la atención de la primera infancia, jardines infantiles públicos, programas de salud, recreación, cultura y deporte, ecoturismo, educación, acueductos, hogares geriátricos, casas de refugio para la atención a las víctimas de violencia de género, gestión del riesgo o vivienda de interés prioritario, y se dictan otras disposiciones”. Respetado presidente, Atendiendo a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate en la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República de Colombia el Proyecto de Ley No. 116 de 2025 Senado “Por medio de la cual se faculta a la Sociedad de Activos Especiales -SAE-, para reservar una partida de los bienes que administra, con destino a la atención de la primera infancia, jardines infantiles públicos, programas de salud, recreación, cultura y deporte, ecoturismo, educación, acueductos, hogares geriátricos, casas de refugio para la atención a las víctimas de violencia de género, gestión del riesgo o vivienda de interés prioritario, y se dictan otras disposiciones”. Cordialmente,  Germán Blanco Álvarez Senado de la República Ponente	Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate en la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República de Colombia el Proyecto de Ley No. 116 de 2025 Senado “Por medio de la cual se faculta a la Sociedad de Activos Especiales -SAE-, para reservar una partida de los bienes que administra, con destino a la atención de la primera infancia, jardines infantiles públicos, programas de salud, recreación, cultura y deporte, ecoturismo, educación, acueductos, hogares geriátricos, casas de refugio para la atención a las víctimas de violencia de género, gestión del riesgo o vivienda de interés prioritario, y se dictan otras disposiciones”. TRÁMITE El presente proyecto de ley fue radicado el 30 de julio del 2025 en la Secretaría General del Senado por parte de los senadores Enrique Cabrales, Germán Blanco Álvarez, Efraín Cepeda Sarabia, Josué Alirio Barreras, Andrés Guerra y Ciro Ramírez y publicado en la Gaceta 1420 del 2025 Senado. Para lo cual la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República me designa como ponente. OBJETO El presente proyecto de ley tiene por objeto, facultar a la Sociedad de Activos Especiales (S.A.E.), para que dentro de la autonomía administrativa y disposición de los bienes producto del ejercicio de la acción de extinción de dominio, reserve una partida equivalente al cinco por ciento (5%) de estos con el objetivo de que los Entes Territoriales y/o las demás autoridades competentes en materia de primera infancia y jardines infantiles públicos, programas relacionados con salud, recreación, cultura y deporte, ecoturismo, educación, acueductos, hogares geriátricos, casas refugio para programas para la atención de personas víctimas de la violencia de género, gestión del riesgo o vivienda de interés prioritario, dispongan de algunos de los bienes mencionados para que sobre estos funcionen nuevas sedes o permitan la financiación de la construcción de los mismos. Así mismo, se faculta a los municipios y distritos para solicitar la transferencia a título gratuito de los bienes inmuebles ubicados en su jurisdicción y sobre los cuales se haya declarado la extinción de dominio, en aras de lograr su adaptación para los fines descritos en el inciso anterior. ANTECEDENTES La presente iniciativa, ya se había puesto a consideración del Congreso de la República, y fue rotulado en su momento, como Proyecto de Ley No. 163 de 2022 Senado, Proyecto de Ley No. 099 de 2023 Senado y Proyecto de Ley No. 071 de 2024 Cámara; sin embargo, pese a haberse presentado ponencia positiva ante la Comisión Primera del Senado de la República, la misma fue archivada en los términos del artículo 190 de la Ley 5ta de 1992, en
--	--

concordancia con el artículo 162 de la Constitución Política de Colombia (no se tramitó o debatió – no se aprobó en primer debate-) . JUSTIFICACION La presente iniciativa legislativa busca generar un verdadero impacto en la transformación del tejido social desde sus cimientos, partiendo del reconocimiento de que la raíz del éxito o del fracaso de un país reside en la sociedad que lo compone. Este proyecto se concibe como un círculo virtuoso, cuyo eje central es la propia comunidad. Su estructura se fundamenta en la posibilidad de destinar una parte de los recursos provenientes de la acción de extinción de dominio sobre bienes adquiridos con ocasión de la comisión de delitos. Algunos de estos bienes, que pasan al dominio público y son administrados por la Sociedad de Activos Especiales (S.A.E.), podrán ser puestos, de manera facultativa, a disposición de los entes territoriales y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (I.C.B.F.), con el propósito de instalar sedes de jardines infantiles sociales que brinden atención integral a la primera infancia de familias en condición de vulnerabilidad. Del mismo modo, estos bienes podrán destinarse a la ejecución de programas sociales en áreas como salud, recreación, cultura, deporte, ecoturismo, educación, acueductos, hogares geriátricos, casas refugio para la atención de víctimas de violencia de género, gestión del riesgo y vivienda de interés prioritario. El enfoque de esta iniciativa es profundamente social. Busca transformar el significado y el uso de los bienes que en el pasado estuvieron al servicio de la criminalidad y la corrupción, convirtiéndolos en instrumentos para el bienestar colectivo. Aquellos bienes que alguna vez simbolizaron el poder ilícito y el beneficio del delito se pondrán al servicio de quienes representan el futuro del país: los niños y niñas en su primera etapa de vida, así como de las poblaciones más vulnerables que requieren apoyo en distintos ámbitos. En esencia, se pretende resignificar el destino de los bienes y recursos que alguna vez generaron dolor, sufrimiento y crimen, para convertirlos en símbolos de esperanza, progreso e impacto social; bienes que pasen de servir al delito, a servir al desarrollo, la equidad y la construcción de un país más justo y solidario. DE LOS CENTROS DE CUIDADO Para efectos de organizar la atención integral a la primera infancia y establecer la relevancia de reforzar los espacios físicos de atención a esta población, se destacan cuatro entornos sobre los cuales es necesario asegurar que existan las condiciones humanas, materiales y sociales que hagan posible ese desarrollo y el pleno ejercicio de los derechos de acuerdo con el momento del ciclo vital en el que se encuentran. Ellos son los siguientes. 1. Entorno Educativo: este propicia de manera intencionada acciones pedagógicas que permiten a las niñas y a los niños vivir y profundizar en su condición de sujetos de derechos, ciudadanos participativos, transformadores de sí mismos y de la realidad, creadores de cultura y de conocimiento. 2. Espacio público: son espacios abiertos	caracterizados por el libre acceso (plazas, parques, vías) y de lugares ubicados en infraestructuras de acceso permitido a los cual es la comunidad atribuye valor político, histórico, cultural, sagrado. 3. Hogar: el más cercano a los niños y niñas por el papel que cumple la familia donde transcurre la mayor parte de su primera infancia, que les proporciona referentes sociales y culturales de la sociedad. Entorno Salud: en el sentido amplio, es la primera expresión institucional que acoge a los niños y niñas. Acompaña el proceso de preconcepción, gestación, nacimiento y de ahí en adelante, con el propósito de preservar la existencia de niños y niñas en condiciones plenas de dignidad. De estos entornos mencionados, desde la perspectiva de la presente iniciativa, el entorno educativo y el entorno público, constituyen pilares fundamentales del proceso de desarrollo de los niños y niñas, pues éstos conjuntan situaciones que complementan totalmente la crianza de los menores que reciben en sus hogares por parte de sus padres y familias. Gros modo, se presentan en el desarrollo de los niños y niñas dos grandes contextos. El contexto de hogar, donde todo el soporte tanto físico (cuidado) como mental y emocional, es ofrecido por los padres y familiares, y el contexto externo al hogar, que se presenta en los centros de cuidado y en las instituciones educativas. El propósito de la iniciativa en cuestión, es precisamente fortalecer estos entornos, de tal manera que, en el ámbito externo al seno del hogar de los niños y niñas, el Estado tenga más herramientas para garantizarle a los menores del país que se encuentran en la etapa de la primera infancia, el cuidado, la nutrición, la salud, la educación y demás elementos propios que requieren los niños y niñas de cara a protegerle, especialmente, aquellos que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad. Ahora, téngase en cuenta que la incursión de la mujer en el mercado laboral, a la que tradicionalmente se le asignó el rol de cuidadora del hogar, la disminución de la tasa de mortalidad infantil y la vinculación del país a la Convención Internacional sobre los Derechos del Niños en 1989 son tres de los factores que han incidido en un cambio de paradigma, de acuerdo al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cambio que implica la necesidad de que un tercero, ejecute el rol de cuidado referenciado anteriormente, con más relevancia, en los sectores de la población más vulnerables, que en Colombia, conjuntan los estratos I, II y III y que usualmente son los que son beneficiarios del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN). Es en ese contexto donde cobra relevancia la figura de los jardines infantiles como garantes de la educación de los menores. Sin embargo, el país no cuenta todavía con una legislación robusta que regule formalmente estos establecimientos ni en temas de infraestructura, de tarifas, ni de pedagogía. Según cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en Colombia hay más de 5.200.000 niños con edades comprendidas entre 0 y 5 años. Lo que se
corresponde al 11% de la población. Bogotá, por ejemplo, es el ente territorial con el mayor número: alrededor de 800.000. De acuerdo con el Ministerio de Educación Nacional (MEN), hay 18.632 instituciones educativas dispersas por el territorio, 10.855 oficiales y 7.777 no oficiales. En estas se atiende a un total de 955.907 niños. De ellos, más de 802.000 pertenecen a los estratos I, II y III y cerca de 650.000 están matriculados en establecimientos oficiales. La estructura administrativa en relación al cuidado a la primera infancia en los jardines infantiles a cargo del Estado ha sido desarrollada sobre los entes territoriales. Es decir, son los Departamentos y/o los Municipios y Distritos, los que a través de sus secretarías de educación o como en el caso de Bogotá D.C. en conjunto con la Secretaría de Integración Social, han tenido a cargo el funcionamiento de los jardines infantiles o jardines sociales en los ámbitos de su competencia territorial. Por lo anterior, es correcto afirmar que toda la operación de estos espacios destinados al cuidado de la primera infancia, especialmente de los niños y niñas de familias de estratos I, II y III, incluyendo las instalaciones donde funcionan dichos establecimientos, corresponden a los entes territoriales. Es de público conocimiento que el presupuesto que se destina en cada región del país para cumplir con el mandato constitucional y legal de protección a la niñez y adolescencia en Colombia, nunca es suficiente y ello no solo por cuanto económicamente las destinaciones de los dineros públicos por los entes, tienen variaciones dependiendo de la autonomía de gasto que establecen sus autoridades, sino porque además de la problemática recalcitrante de la apropiación indebida de los recursos del Estado, en cuanto a niñez se trate, la suficiencia será un concepto ajeno. Mientras más se pueda invertir en nuestros niños y niñas, será mejor. También, entendiendo que la mejor inversión social que pueda tener un país, es la primera infancia. Así mismo, los ingresos de los que el Estado goza y cuya destinación comprende en gran parte la inversión social, repetidas veces se encuentran distribuidos de una manera poco organizada, situación que repercute directamente en la escasez de recursos para los muy variados fines con los aquel (el Estado) debe cumplir. Por lo anterior resulta significativo encontrar fuentes de las que se pueda disponer para redirigir su inversión y fortalecer ámbitos sociales que, a todas luces, merecen de una atención absolutamente prioritaria, como lo es la primera infancia. Es así como en el trabajo de investigación y en de la interacción que se mantiene en el ejercicio de representar ante el Congreso de la República, con las comunidades, encontramos que una de las principales dificultades con las que cuentan los ciudadanos y las autoridades locales y regionales en relación con el cuidado de la primera infancia en los entornos sociales,	son los jardines infantiles, entendiéndolos como la infraestructura de los mismos, las plantas físicas donde funcionan o la ausencia misma de éstas. Entonces, encontramos que la situación podría mejorar en tanto se suministrarían recursos que se dirigiesen a la instalación de estos centros de cuidado o jardines en los que adecuadamente se pudiera prestar el servicio a las familias y a los menores. Ahora, proponer la desviación de recursos a un propósito en particular, no es una cuestión apresurada, teniendo en cuenta que nuestro país mantiene una situación de falta de recursos a nivel general y que se debe a una multiplicidad de factores, factores que a propósito, no se hace necesario mencionar pero que no se desconocen y por ello, al momento de revisar de dónde podría disponerse para la consolidación de la propuesta legislativa, se tiene en cuenta el límite de no afectar en mayor medida de una manera insostenible, la administración de recursos que mantienen las autoridades de todo orden, de los dineros de orden nacional y que previamente cuentan con una destinación. Según el código de extinción de dominio (Ley 1708 de 2014), en su artículo 91, se establece que de los recursos generales que se obtienen del ejercicio de la acción, se utilizan a favor del Estado y se destinan en un veinticinco por ciento (25%) a la Rama Judicial, en un veinticinco por ciento (25%) a la Fiscalía General de la Nación, en un diez por ciento (10%) a la Policía Judicial de la Policía Nacional para el fortalecimiento de su función investigativa, en un cinco por ciento (5%) para la Defensoría del Pueblo para el fortalecimiento de la defensa pública en los procesos de extinción de dominio y el treinta y cinco por ciento (35%) restante para el Gobierno nacional, quien reglamenta la distribución de este último porcentaje, destinando una parte a infraestructura penitenciaria y carcelaria. Como punto crucial en el análisis de la presente iniciativa, debe tenerse en cuenta la disposición legal que se pretende modificar, en el siguiente sentido. Es a través de una Ley, que se establecieron en su momento, los porcentajes en los que se distribuiría el total de los recursos producto del ejercicio de la acción extintiva de dominio, lo que implica que una redistribución o alteración de esos porcentajes, debe agotarse por el mismo camino, es decir, a través de una ley. Entonces, a primera vista, resultaría improcedente alegar que con la eventual expedición de este proyecto como Ley, se estaría entrometiendo el Congreso de la República en los dominios del Ejecutivo, en tanto según la misma Ley 1708 de 2014, dicta que “(...) <i>el Gobierno Nacional, quien reglamentará la distribución de este último porcentaje (...)</i>”. De igual manera, un futuro similar tendría una oposición argumentativa similar a la que se mencionó arriba, en razón de que la asignación porcentual que le corresponde al Gobierno Nacional, no se modifica. Lo anterior, pues el propósito de la iniciativa en cuestión no es aquel, sino que de la misma participación en esos recursos que le adjudica la Ley al Ejecutivo Nacional, se tenga en cuenta destinar en los términos que se han venido exponiendo, algunos que permitan fortalecer y sostener la infraestructura de los jardines sociales infantiles del país.

También refuerza nuestra narrativa, el hecho de que la modificación que se pretende realizar al articulado de la Ley 1708 de 2014, no establece una imposición, imperativo u obligación que deba cumplirse, sino que por el contrario, dispone una facultad o disposición en cabeza del gobierno para ejecutar el supuesto de hecho que plantea la misma modificación que se propone aquí. Lo anterior, resaltando que determinar la creación de esta facultad de adjudicar recursos por el gobierno, implica reconocer el respeto por la división del poder público y de la autonomía de cada una de sus ramas, en tanto se “ofrece la herramienta, pero se deja a disposición de quien la puede o no usar, efectivamente usarla”. Sumando a ello, que la misma propuesta legislativa establece que será el Gobierno Nacional, quien en ejercicio de esa autonomía que le es propia, reglamentaría dicha facultad a través de la competencia que la Constitución misma le otorga para desarrollar las Leyes que desde nuestra Corporación se promulgan. Como bien dice el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014, es el gobierno quien reglamenta la distribución de su porcentaje. La propuesta reafirma ese mandato legal y se limita a facultarle para que disponga específicamente de una partida nueva, para los jardines infantiles, tal y como la misma Ley lo hace cuando establece que del porcentaje que le corresponde al Ejecutivo, una partida deberá destinarla al sector penitenciario y carcelario. Finalmente, sobre la ya destañida discusión acerca de la prohibición constitucional de destinar recursos provenientes de rentas nacionales, de manera específica, cabe mencionar, que no es el caso de la presente iniciativa. Sin embargo, no sobra hacer el siguiente análisis. El artículo 359 superior determina que en Colombia quedan prohibidas las destinaciones específicas de recursos del Estado que tengan como origen, rentas del orden nacional. Así mismo, la disposición legal ofrece tres excepciones a dicha regla. Recuérdese que una excepción resulta ser la afirmación misma de la existencia de una regla. Establece el artículo, que estas excepciones son: 1. Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios; 2. Las destinadas para inversión social y 3. Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías. El numeral segundo del artículo 359 de la Constitución Política establece que no se deberá observar la prohibición de destinar recursos de origen en rentas del orden nacional, cuando dicha destinación tenga como objetivo, inversión social. La norma lamentablemente resulta ambigua, pues no determina qué debe entenderse como “inversión social”, pero en todo caso, depende del contexto y el enfoque, una situación u otra, resulta adecuándose al precepto constitucional. Ahora, asumiendo que esta modificación objeto del presente proyecto, fuera un caso de destinación específica de recursos, no encontraría el artículo 359 superior, como una muralla que le obstaculice el paso. Lo anterior por cuanto a todas luces, disponer legalmente que se destinen recursos para la infraestructura de jardines infantiles sociales, es un claro ejemplo	de lo que conceptualmente es “inversión social” y por ende, la excepción contenida en ese artículo, protegería la propuesta legislativa. En este caso, dejando de lado la hipótesis anterior, aquí no se presenta una destinación específica, en los términos que el artículo 359 superior establece. En primer lugar, porque el origen de los recursos de que trata el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014, responde al producto del ejercicio de la acción de extinción de dominio, no del recaudo de rentas cuyo orden, es especial, el nacional. En segundo lugar, Por cuanto se está proponiendo crear una facultad en cabeza del Gobierno Nacional, quien en ejercicio de su autonomía, decidiría hacer uso de ella o no. Y en tercer lugar, teniendo en cuenta que se está disponiendo de unos recursos que ya han sido destinados al gobierno por la misma Ley. DE LA PRIMERA INFANCIA Según la Convención sobre los Derechos del Niño, niño y niña es <i>“todo ser humano menor de 18 años de edad, salvo que, en virtud de la Ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”</i>. Sin embargo, esta definición se encuentra sometida a una categorización que resulta dividiéndola en tres etapas. El Comité de los Derechos del Niño, se ha referido estas con las siguientes denominaciones. La primera etapa de la niñez, bajo el nombre de <i>“primera infancia”</i>, la segunda, con el nombre de <i>“mitad de la infancia”</i> y la tercera y final, con el nombre de <i>“adolescencia”</i>. La presente iniciativa está direccionada a abordar entre otros, uno de los estadios de la niñez, que se considera, el más fundamental de todos, en tanto, el niño y la niña, se encuentran en su situación más vulnerable, pues en ella, requiere de la máxima atención, cuidado, alimentación adecuada, oportunidades de aprendizaje, protección y salud, de cara a establecer sólidamente las bases del futuro del desarrollo de ese ser humano. Esta etapa es la que se conoce como <i>“primera infancia”</i>. El mismo órgano, encargado de supervisar la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño por parte de sus Estados miembros en sus territorios, ha definido la primera infancia como aquella etapa que abarca a todos los niños pequeños desde el nacimiento y primer año de vida, pasando por el periodo preescolar y hasta la transición al periodo escolar. Sobre el mismo punto, se ha reconocido al interior del instrumento internacional, que las definiciones de “primera infancia” varían en los diferentes países y regiones, según las tradiciones locales y la forma en que se encuentran organizados los sistemas de enseñanza primaria. En varias partes del mundo, la transición a la que se hace referencia, se produce a los cuatro años. En otras regiones, se da a los siete años de edad. Colombia, hace parte de aquellos países en donde dicho cambio se reconoce en torno a los siete años. Es por ello que el Comité ha propuesto como estándar conceptual en torno a la primera infancia, el periodo comprendido desde el nacimiento hasta los ocho años de edad, el cual es un periodo esencial para la realización de los derechos del niño, en donde estos deben considerarse agentes
sociales cuya supervivencia, bienestar y desarrollo, depende de relaciones estrechas y se construyen sobre esa base. Estas relaciones se componen usualmente por los padres, los miembros de la familia en un sentido amplio, compañeros cuidadores y los profesionales que se ocupan de esta etapa de la vida de todo ser humano. La importancia de proteger a los niños y niñas en esta etapa de la vida radica en que en la medida en la que garantizar el desarrollo y ejercicio de los derechos de la niñez, es una manera efectiva de ayudar a prevenir las dificultades personales sociales y educativas en las siguientes etapas y en la adultez propiamente dicho. El desarrollo de un niño o niña durante la primera infancia depende esencialmente de los estímulos que se le den y de las condiciones en que se desenvuelva. Esto constituye la importancia de atender a esta población de manera armónica, teniendo en cuenta los componentes de salud, nutrición protección y educación inicial en diversos contextos de tal manera que se les brinde apoyo para su supervivencia, crecimiento, desarrollo y aprendizaje. Los contextos a que se hace referencia comprenden la familia, la comunidad y la institucionalidad. Entonces, si la primea infancia implica esta etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano, resulta perentorio que el Estado brinde sin que sea suficiente nunca, los espacios y las herramientas necesarias para el ejercicio de los derechos de los niños, apoyándose precisamente en salud, nutrición, seguridad, aprendizaje y cuidado, contextos que en la primera infancia, no solo se proveen por la familia, sino que también por la comunidad y el Estado a través de su institucionalidad, y que en el caso de esta iniciativa, son los jardines públicos. Según el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en Colombia, existen 1.688.884 niños y niñas entre los 0 y los 5 años de edad, periodo que en los términos en los que se mencionó anteriormente, corresponde a la etapa de la primera infancia. En nuestro país, la primera infancia se considera la etapa que comprende el desarrollo de los niños y de las niñas desde la gestación hasta los 6 años de vida. La primera infancia es el punto de partida para el desarrollo de la niñez en diferentes aspectos como el biológico, psicológico, cultural y social, siendo estos dos últimos el eje fundamental al que apunta la presente iniciativa. Además, son muy importantes porque estructuran la personalidad, la inteligencia y el comportamiento social de los niños y niñas. Se debe reconocer que la primera infancia es un momento clave para el desarrollo infantil y por eso hay que ofrecer una atención integral a todos los niños y niñas, teniendo en cuenta que los contextos en los que se explotan dichas situaciones son fundamentales para un resultado exitoso, por ello los jardines infantiles como oferta pública de cuidado de esta población, cobra real relevancia al momento de hablar de política integral. Todas las inversiones que se hacen durante estos años de vida no solo benefician de manera directa a los niños y niñas, sino que se ven reflejadas para siempre en el entorno social.	Los dos primeros años de vida son definitivos para el crecimiento físico, la nutrición, la interconexión neuronal, así como para la vinculación afectiva con las figuras materna y paterna. La alimentación y la nutrición adecuada en la primera infancia son un factor determinante de los mecanismos neurológicos que favorecen el aprendizaje, la salud y una conducta favorable a lo largo de la vida. Por eso en Colombia existe una política que prioriza la atención integral a la primera infancia, que tiene como objetivo promover el desarrollo integral de los niños y niñas desde la gestación hasta los 6 años de edad; respondiendo a sus necesidades y características específicas, y contribuyendo así al logro de la equidad e inclusión social en Colombia, pero así mismo, el sistema de atención integral a niños y niñas en el país presenta fallas en tanto no se refuerzan algunas aristas de los mismos, como lo son los espacios físicos en donde se deben ofrecer los contextos propicios para el desarrollo de los niños y niñas. La atención a la primera infancia es una prioridad nacional. Y por eso, se deben asegurar que los derechos de la niñez sean respetados a través de una buena atención que permita el desarrollo infantil. Sin embargo, el Estado debe garantizar el cumplimiento de estos derechos y la sociedad y las familias son corresponsables de su cumplimiento. IMPACTO FISCAL Al tratarse de una autorización y no de una disposición o una obligación a un ente gubernamental se considera que el presente proyecto no genera erogación presupuesto directa conforme la Ley 819 de 2003. Para lo cual no se hace necesario un análisis fiscal, ya que, cuando entre en vigencia la entidad correspondiente deberá considerar su implantación conforme al Marco Fiscal de Mediano Plazo. CONFLICTO DE INTERÉS Teniendo en cuenta el artículo 3º de la Ley 2003 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la misma Ley, que establece la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, se considera que frente al presente proyecto, no se generan conflictos de interés alguno, puesto que las disposiciones aquí contenidas son generales y no generan beneficios particulares, actuales y directos. Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener en cuenta que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales.

PROPOSICIÓN En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicito a los miembros de la Comisión Primera del Senado de la República, dar Primer Debate al Proyecto de Ley No. 116 de 2025 Senado “Por medio de la cual se faculta a la Sociedad de Activos Especiales - SAE-, para reservar una partida de los bienes que administra, con destino a la atención de la primera infancia, jardines infantiles públicos, programas de salud, recreación, cultura y deporte, ecoturismo, educación, acueductos, hogares geriátricos, casas de refugio para la atención a las víctimas de violencia de género, gestión del riesgo o vivienda de interés prioritario, y se dictan otras disposiciones” conforme al texto originalmente radicado y publicado en la Gaceta 1420 del 2025 Senado. Cordialmente,  Germán Blanco Álvarez Senado de la República Ponente	CONTENIDO Gaceta número 1963 - Jueves, 16 de octubre de 2025 SENADO DE LA REPÚBLICA PROYECTOS DE LEY Proyecto de Ley ordinaria número 264 de 2025 Senado, por medio del cual se declara y reconoce el exilio como una grave violación de los derechos humanos..... Págs. 1 Proyecto de Ley número 295 de 2025 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 136 de 1994 y la Ley 2200 de 2022, estableciendo una incompatibilidad sobreviniente para alcaldes y gobernadores por parentesco con congresistas..... 6 PONENCIAS Informe de ponencia positiva para primer debate en la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República de Colombia del Proyecto de Ley número 116 de 2025 Senado, por medio de la cual se faculta a la Sociedad de Activos Especiales (SAE), para reservar una partida de los bienes que administra, con destino a la atención de la primera infancia, jardines infantiles públicos, programas de salud, recreación, cultura y deporte, ecoturismo, educación, acueductos, hogares geriátricos, casas de refugio para la atención a las víctimas de violencia de género, gestión del riesgo o vivienda de interés prioritario, y se dictan otras disposiciones..... 10
---	--