



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 350

Bogotá, D. C., jueves, 23 de abril de 2026

EDICIÓN DE 22 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

# CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 255 DE 2025 CÁMARA

*por medio de la cual se dictan medidas para contrarrestar la explotación sexual comercial de niños y niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 22 de abril de 2026

Representante

**GABRIEL BECERRA YÁÑEZ**

Presidente

COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia.** PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 255 DE 2025 CÁMARA, por medio de la cual se dictan medidas para contrarrestar la explotación sexual comercial de niños y niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones.

Honorable Presidente.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 174 y 175 de la Ley 5ª de 1992 y en atención a la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Honorable Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, presento **Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 255 de 2025 Cámara**, por medio de la cual se dictan medidas para contrarrestar la explotación sexual comercial de niños y niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,

RUTH AMELIA CAICEDO DE ENRÍQUEZ  
Representante a la Cámara  
Departamento de Nariño  
Partido Conservador

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 255 DE 2025 CÁMARA

*por medio de la cual se dictan medidas para contrarrestar la explotación sexual comercial de niños y niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones.*

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE CÁMARA

#### I OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

La presente iniciativa tiene por objeto contrarrestar la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes mediante el desarrollo de estrategias integrales de prevención y control, el incremento de las penas y la ampliación del ámbito de configuración de las conductas constitutivas de delito.

Estas conductas reprochables deben ser sancionadas con las medidas más drásticas, enviando un mensaje social contundente de rechazo y cero tolerancias a la realización de estos crímenes.

#### II ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley objeto de estudio es de origen Congressional radicado el 20 de agosto de 2025 en la Secretaría de la Cámara de Representantes por los

honorable Senador Nadia Blel Scaff, Diela Liliana Solarte Benavides, Marcos Daniel Pineda García, Óscar Barreto Quiroga, honorable Representante Ruth Amelia Caycedo, Andrés Felipe Jiménez Vargas, Armando Antonio Zabaraín D’Arce y otros, tal como consta en la *Gaceta del Congreso* número 2010 de 2025.

En continuidad del trámite legislativo, conforme a lo dispuesto en la Ley 974 de 20054 (150 de la Ley 5° de 1192) la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes designó como ponente único a la Representante a la Cámara por la Circunscripción Territorial de Nariño Ruth Amelia Caycedo Rosero.

**III JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA**

La Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes (ESCNNA) es una grave violación de derechos humanos que ha crecido en los últimos años a nivel mundial, y es especialmente preocupante en América Latina y el Caribe. En el país, los casos denunciados han aumentado un 39% en los últimos cuatro años. Según un diagnóstico de la Línea de Política Pública para la Prevención y Erradicación de ESCNNA, entre 2005 y abril de 2018 se registraron 6,013 casos en la Fiscalía General.

Estas cifras evidencian la desprotección de los menores ante esta problemática. Por ello, se plantea la necesidad de que el Congreso adopte medidas administrativas que garanticen la protección efectiva de la niñez y endurezca las sanciones para la explotación sexual, alineándolas con las conductas más graves tipificadas en la ley penal. Esto se considera esencial para enviar un mensaje social claro de rechazo a este tipo de violencia.

Dentro de las iniciativas que se han planteado en torno a la crisis del sistema de responsabilidad penal de adolescentes por parte del legislador, podemos relacionar:

- **Proyecto de Ley número 17 de 2017.** “por el cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política de Colombia, para permitir la prisión perpetua revisable cuando la víctima de los delitos de homicidio, acceso carnal violento, secuestro, explotación sexual o feminicidio sea un menos de 14 años o menor de 18 años con discapacidad y se dictan otras disposiciones. [Ley Yuliana Samboní, cadena perpetua]”
- **Proyecto de Ley número 18 de 2007.** “por medio del cual se modifica el Título IV de la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones para contrarrestar la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes”.

Según la Convención 182 de la OIT, la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes (ESCNNA) es una forma de explotación económica similar a la esclavitud y al trabajo forzoso, que debe ser sancionada por los Estados Miembros. Este fenómeno abarca diversas prácticas, que incluyen:

- La utilización de niños y niñas en actividades sexuales remuneradas, como la prostitución infantil, ya sea en la calle o en establecimientos como burdeles, discotecas y bares.
- La trata de niños, niñas y adolescentes con fines de explotación sexual.
- El turismo sexual infantil.
- La producción, promoción y distribución de pornografía que involucra a menores.
- El uso de niños en espectáculos sexuales, ya sean públicos o privados.
- Estas conductas constituyen violaciones graves de los derechos de los menores y requieren una respuesta contundente por parte de los gobiernos y la sociedad.

El panorama en el país respecto a las distintas modalidades de Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes (ESCNNA) es preocupante. Según el diagnóstico de la Línea de Política Pública para la Prevención y Erradicación de la ESCNNA, entre 2005 y abril de 2018 se registraron 6,013 casos en la Fiscalía General de la Nación. En los últimos cuatro años, los casos denunciados han aumentado un 39%.

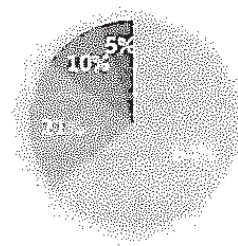
La tendencia sigue siendo alarmante; entre 2021 y 2022, la Fiscalía reportó aproximadamente 8,131 procesos relacionados con ESCNNA. Estas cifras evidencian la creciente incidencia de esta problemática y la necesidad urgente de abordar la protección de la niñez.

Tabla 1. Procesos únicos por delitos ESCNNA, periodo 2021-2022.

Categoría	2021	2022	Total
Total Procesos ESCNNA	4.340	3.791	8.131

Se reportó que del total de 6,013 casos de Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes (ESCNNA), el 64% corresponde a pornografía infantil (artículo 218 del Código Penal). Además, el 21% se relaciona con la explotación sexual y comercialización de menores de 18 años (artículo 217A), el 10% con proxenetismo de menores (artículo 213A), y el 5% restante está vinculado al delito de estímulo a la prostitución de menores (artículo 217). Estas cifras reflejan la gravedad y diversidad de los delitos que afectan a la niñez en el país.

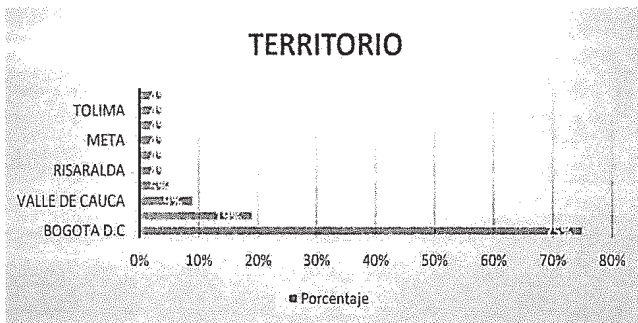
**INGRESO ESCNNA**



■ Pornografía ■ ESC ■ Proxenetismo ■ E. prostitución

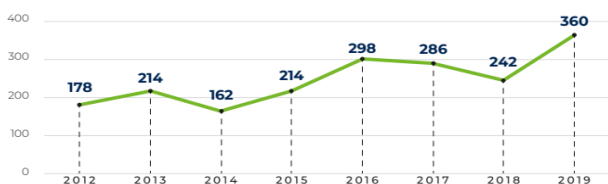
Fuente. Elaborada por el autor.

En relación con la distribución geográfica de los casos de Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes (ESCNNA), el 75% de los 6,013 casos se concentró en diez departamentos. Bogotá, D. C., lidera con el 20%, seguido de Antioquia con el 19%. Los demás departamentos son: Valle del Cauca (9%), Cundinamarca (5%), Risaralda (4%), Bolívar (4%), Meta (4%), Santander (4%), Tolima (4%) y Caldas (4%). Esta concentración resalta la necesidad de abordar la problemática de manera focalizada en estas regiones.



Entre 2012 y 2019, según un reporte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), 1,954 niñas, niños y adolescentes ingresaron al Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos por ser víctimas de Explotación Sexual Comercial en el país. Esta cifra refleja la gravedad de la situación y la necesidad de implementar medidas efectivas para proteger a la niñez y restablecer sus derechos.

Ingresos de niñas, niños y adolescentes a PARD por ser víctimas de explotación sexual comercial (2012-2019).



Fuente: Sistema de Información Misional (SIM) con fecha de corte a 31 de diciembre de 2019. Grupo de Estadística y Gestión de la Información, ICBF.

El 80,8% de los ingresos por ESCNNA se presentó en adolescentes, seguido de las niñas y niños entre los 6 y 11 años con 14,5% y la primera infancia con 3,8%.

Ingresos de niñas, niños y adolescentes a PARD por motivo de explotación sexual comercial según curso de vida (2012-2019).



Fuente: Sistema de Información Misional (SIM) con fecha de corte a 31 de diciembre de 2019. Grupo de Estadística y Gestión de la Información, ICBF.

Las cifras sobre Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes (ESCNNA) reflejan una notable connotación de género, ya que el 85,57% de los casos involucra a niñas y adolescentes mujeres. Esta realidad exige que las medidas adoptadas incluyan un enfoque diferencial de género.

Dada la ineficacia del país para proteger a la niñez, se requieren medidas coercitivas robustas, complementadas con estrategias de prevención, como la Política Pública para la Prevención y Erradicación de ESCNNA 2018-2028 del Ministerio de Trabajo. Esta iniciativa busca actualizar los delitos relacionados con ESCNNA, incorporando nuevas formas de consumación y endureciendo las penas como un mensaje social de rechazo.

Además, la propuesta aborda la omisión legislativa sobre el “grooming”, una forma emergente de

violencia que utiliza las tecnologías de la información para manipular emocionalmente a menores con el fin de inducirlos a conductas sexuales. En Colombia, el grooming no está tipificado como un delito independiente; solo puede ser objeto de reproche penal si se relaciona directamente con actos sexuales contra menores. Esto subraya la necesidad de una legislación más adecuada para abordar esta problemática.

La jurisprudencia constitucional no ha especificado la cantidad o calidad de las penas correspondientes a delitos relacionados con la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes (ESCNNA). La Corte Constitucional ha adoptado el principio de libertad de configuración del legislador, que tiene la responsabilidad de establecer la política criminal del Estado y definir qué conductas son delictivas y sus respectivas sanciones, siempre dentro de los límites de proporcionalidad, razonabilidad y necesidad.

Para analizar la constitucionalidad de una medida que busque proteger los derechos de la niñez, se pueden considerar los siguientes puntos:

- 1 Fin del proyecto de ley: El objetivo es preservar los derechos de los niños, niñas y adolescentes mediante penas que generen un mayor reproche social y aumenten el poder coercitivo del Estado, buscando así reducir la reincidencia en estas conductas. Este fin es constitucionalmente válido, dado que se enfoca en la protección de sujetos de especial atención.
- 2 Medio utilizado: Se propone ampliar el marco descriptivo de las conductas tipificadas para incluir nuevas formas de explotación sexual que antes no podían ser encuadradas en el tipo penal. Además, se equiparán las sanciones de estas nuevas conductas a aquellas que el legislador ya considera de mayor reproche.
- 3 Relación medio-fin: Según la Corte Constitucional, el aumento de las penas puede tener un “efecto psicológico” positivo, protegiendo los bienes jurídicos involucrados. Este efecto puede manifestarse como una prevención general negativa, es decir, intimidando a potenciales infractores. La norma se convierte en un instrumento de visibilización del reproche social hacia conductas delictivas, cumpliendo con fines retributivos y ofreciendo un tratamiento diferencial a conductas que requieren respuestas punitivas específicas.

Este enfoque se ha aplicado previamente en la legislación sobre delitos como el secuestro, donde se ha incrementado la sanción para equipararlo a delitos graves como el terrorismo y el narcotráfico, con el propósito de neutralizar la delincuencia organizada y proteger los valores fundamentales del Estado social de derecho.

**FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y ANTECEDENTES LEGALES**

**• CONSTITUCIÓN POLÍTICA.**

*ARTÍCULO 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su*

nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

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

- LEYES.
- **Ley 679 de 2001.** Por medio de la cual se expide un estatuto para prevenir y contrarrestar la explotación, la pornografía y el turismo sexual en menores, en desarrollo del artículo 44 de la Constitución
- **Ley 1329 de 2009.** Por medio de la cual se modifica el Título IV de la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones para contrarrestar la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes.
- **Ley 1336 de 2009.** Por medio de la cual se adiciona y robustece la Ley 679 de 2001, de lucha contra la explotación, la pornografía y el turismo sexual en niños, niñas y adolescentes.
- **JURISPRUDENCIA SOBRE LA PENA MÁXIMA.**

Mediante **SENTENCIA C-014 DE 2023** la Corte Constitucional DECLARÓ INEXEQUIBLE la expresión “sesenta (60) años”, contenida en el artículo 5° de la Ley 2197 de 2022 (artículo 37 Ley 599 de 2000 “Por la cual se expide el Código Penal”), en la misma sentencia se dejó claro que 50 años es el “máximo de la pena de prisión en Colombia”.

**“ARTÍCULO 37. LA PRISIÓN.”** Artículo modificado por el artículo 5° de la Ley 2197 de 2022 – corregido por el artículo 3° del Decreto número 207 de 2022–. La pena de prisión se sujetará a las siguientes reglas:

1. <Expresión tachada declarada INEXEQUIBLE\*> La pena de prisión para los tipos penales tendrá una duración máxima de ~~sesenta (60) años~~, <cincuenta (50) años\*> excepto en los casos de concurso”.

- DERECHO INTERNACIONAL.
- **Declaración Universal de los Derechos del Niño, 20 de noviembre de 1959.** Reconoce a los menores como sujetos de derechos especiales que el Estado debe tutelar como intereses superiores. La Declaración establece textualmente que el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidado especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento.
- **Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores - 1994.** Se obliga a los Estados Parte a proporcionar la protección, la prevención y la sanción del tráfico internacional de “menores” a través de mecanismo e instrumentos legales y administrativos, así como un sistema de cooperación jurídica entre los Estados Parte, definido por el artículo 1°.
- **Declaración y Programa de Acción, Primer Congreso Mundial Contra la Explotación Sexual Comercial de los Niños – Estocolmo, Suecia, 27 al 31 de agosto de 1996.** El Primer Congreso Mundial sobre Explotación Sexual tiene en cuenta como instrumento internacional la Convención sobre los Derechos del Niño, en el cual se establecieron compromisos a nivel nacional, regional e internacional. También se tiene en cuenta la prevención, la protección, la recuperación y reintegración, en donde se incluye un “enfoque no punitivo hacia las víctimas infantiles de la Explotación Sexual Comercial”.

**IV CONFLICTO DE INTERÉS**

Con respecto al conflicto de intereses, y conforme al artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, que modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992, se establece que el autor del proyecto debe presentar una descripción de las posibles circunstancias que podrían generar un conflicto de interés durante la discusión y votación del proyecto. En este caso, se considera que no se generan conflictos de interés, ya que las disposiciones del proyecto son generales y no otorgan beneficios particulares, actuales o directos.

No obstante, es importante resaltar que la descripción de posibles conflictos no exime a los congresistas de la responsabilidad de identificar y evaluar causales adicionales que puedan surgir en el trámite del proyecto de ley. Cada legislador debe ser proactivo en asegurar que su participación no esté influenciada por intereses personales o externos.

**V**

**PLIEGO DE MODIFICACIONES**

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO
<b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto establecer medidas para contrarrestar la explotación sexual en niños, niñas y adolescentes.	<b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto contrarrestar la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes <u>mediante el desarrollo de estrategias integrales de prevención y control, el incremento de las penas y la ampliación del ámbito de configuración de las conductas constitutivas de delito.</u>


TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO
<p><b>Artículo nuevo</b></p>	<p><b>ARTÍCULO 14 OBLIGACIONES ESPECIALES DE LOS PRESTADORES DE SERVICIOS TURÍSTICOS PARA LA PREVENCIÓN DE LA EXPLOTACIÓN SEXUAL COMERCIAL DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES (ESCNNA).</b> Los prestadores de servicios turísticos, incluidos pero no limitados a los establecimientos de alojamiento turístico, prestadores de servicios de pasadía, recreación o excursiones sin pernoctación, operadores de transporte turístico terrestre, fluvial o marítimo, así como cualquier persona natural o jurídica que participe directa o indirectamente en la cadena de prestación de servicios turísticos, estarán obligados a adoptar medidas efectivas, verificables y documentadas orientadas a prevenir la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes (ESCNNA).</p> <p>Para el cumplimiento de lo anterior, deberán:</p> <p>a) Implementar mecanismos formales de identificación, registro y conservación de la información de todos los usuarios del servicio, garantizando su trazabilidad y observando las normas vigentes en materia de protección de datos personales.</p> <p>b) Verificar de manera previa y obligatoria la identidad de los niños, niñas y adolescentes que pretendan acceder al servicio, mediante la exigencia del documento de identificación idóneo.</p> <p>c) Exigir y verificar la acreditación del parentesco, representación legal o autorización expresa del padre, madre o acudiente legalmente facultado, cuando el menor de edad no se encuentre acompañado por quien ejerza la patria potestad o custodia.</p> <p>d) Abstenerse de prestar el servicio cuando:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. No se cumplan los requisitos de identificación establecidos en el presente artículo.</li> <li>2. Existan indicios razonables, objetivos o circunstancias que permitan inferir riesgo de vulneración de derechos de niños, niñas o adolescentes.</li> </ol> <p>e) Reportar de manera inmediata a las autoridades competentes cualquier situación que pueda constituir indicio, riesgo o comisión de conductas relacionadas con la ESCNNA, sin perjuicio de las demás obligaciones legales de denuncia.</p> <p><b>Parágrafo 1º.</b> El Gobierno nacional a través del Ministerio de Comercio Industria y Turismo reglamentará en el término de 6 meses contados a partir de la expedición de la presente ley, los mecanismos, protocolos y estándares mínimos para la implementación de estas obligaciones, garantizando un enfoque preventivo, pedagógico, diferencial y proporcional según la naturaleza y tamaño del prestador.</p> <p><b>Parágrafo 2º.</b> Los mecanismos formales de identificación, registro deberán estar disponible para el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, las autoridades territoriales de turismo, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y autoridades de policía, exclusivamente para fines de prevención y protección de la niñez, conforme a la legislación sobre protección de datos personales.</p>
<p><b>Artículo nuevo</b></p>	<p><b>ARTÍCULO 15. VERIFICACIÓN OBLIGATORIA DE MENORES DE EDAD PREVIO AL ZARPE.</b> La Autoridad Marítima competente, exigirá como requisito previo para autorizar el zarpe de toda embarcación destinada al transporte marítimo de pasajeros o a la prestación de servicios turísticos, recreativos o náuticos, la verificación de la identidad y condiciones de acompañamiento de los menores de edad que se encuentren a bordo.</p> <p>Para el cumplimiento de lo anterior, el capitán, armador, explotador u operador de la embarcación deberá:</p> <p>a) Verificar la identidad de los pasajeros.</p> <p>b) Verificar los documentos de identidad de los menores de edad.</p> <p>c) Exigir la acreditación de parentesco o autorización del adulto responsable.</p> <p>No permitirá el zarpe de embarcaciones de transporte marítimo turístico cuando no se acredite el cumplimiento de las obligaciones previstas en el presente artículo.</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO
	<p><b>Parágrafo.</b> El Gobierno nacional a través del Ministerio de Defensa - Dirección General Marítima (Dimar), reglamentará dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley los protocolos de verificación documental, los mecanismos de conservación de registros, los formatos de lista de pasajeros y los procedimientos de coordinación con las autoridades competentes en materia de protección y prevención de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes.</p> <p>Parágrafo Transitorio. Mientras se expide la reglamentación la Dirección General Marítima (Dimar), en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y las autoridades territoriales de turismo, podrá establecer mecanismos transitorios de registro, verificación de identidad y control de pasajeros en los servicios de transporte marítimo turístico, con el fin de garantizar la seguridad de la navegación y la prevención de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes.</p>

**VI PROPOSICIÓN**

Por lo anteriormente expuesto rindo ponencia positiva y, en consecuencia, solicito a los honorables Representantes dar primer debate al **PROYECTO DE LEY NÚMERO 255 DE 2025 CÁMARA**, por medio de la cual se dictan medidas para contrarrestar la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones”. conforme al texto propuesto.

De usted,



**RUTH AMELIA CAICEDO DE ENRÍQUEZ**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Nariño  
Partido Conservador

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 255 DE 2025 CÁMARA**

*por medio de la cual se dictan medidas para contrarrestar la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones.*

**El Congreso de Colombia  
DECRETA:**

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto contrarrestar la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes mediante el desarrollo de estrategias integrales de prevención y control, el incremento de las penas y la ampliación del ámbito de configuración de las conductas constitutivas de delito.

**Artículo 2º.** Modifíquese el artículo 213-A de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 213-A PROXENETISMO CON MENOR DE EDAD.** El que con ánimo de lucro para sí o para un tercero o para satisfacer los deseos sexuales de otro, organice, facilite, promocioe o

participe de cualquier forma en el comercio carnal o la explotación sexual de otra persona menor de 18 años, incurrirá en prisión de veintiún (21) a treinta y dos (32) años y multa de sesenta y siete (67) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes. El consentimiento dado por la víctima menor de 18 años no exime de la responsabilidad penal.

**Artículo 3º.** Modifíquese el artículo 217 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 217. ESTÍMULO A LA EXPLOTACIÓN SEXUAL DE MENORES.** El que destine, arriende, mantenga, administre, o financie inmuebles o establecimiento para la práctica de actos sexuales en que participen menores de edad, incurrirá en prisión de diez (10) a catorce (14) años y multa de sesenta y seis (66) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando el responsable sea integrante de la familia de la víctima.

**ARTÍCULO 4º.** Modifíquese el artículo 217-A de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 217-A. DEMANDA DE EXPLOTACIÓN SEXUAL COMERCIAL DE PERSONA MENOR DE 18 AÑOS DE EDAD.** El que directamente o a través de tercera persona, solicite o demande realizar acceso carnal o actos sexuales con persona menor de 18 años, mediante pago o promesa de pago en dinero, especie o retribución de cualquier naturaleza, incurrirá por este sólo hecho, en pena de prisión de veintiún (21) a treinta y dos (32) años.

**Parágrafo.** El consentimiento dado por la víctima menor de 18 años, no constituirá causal de exoneración de la responsabilidad penal.

La pena se agravará de una tercera parte a la mitad:

- 1 Si la conducta se ejecuta por un turista o viajero nacional o extranjero.
- 2 Si la conducta constituyere matrimonio o convivencia, servil o forzado.

- 3 Si la conducta es cometida por un miembro de un grupo armado organizado al margen de la ley o banda criminal de alto impacto.
- 4 Si la conducta se comete sobre persona menor de catorce (14) años de edad.
- 5 El responsable sea integrante de la familia de la víctima.
- 6 Si la conducta se comete a través de medios de tecnologías de la información y la telecomunicación.
- 7 Si la conducta se comete ocultando su identidad.
- 8 Si la conducta es cometida por un miembro de la Institución Educativa a la cual pertenece el menor de catorce (14) años de edad.

**Artículo 5°.** Modifíquese el artículo 219 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 219. PROMOCIÓN DE LA EXPLOTACIÓN SEXUAL COMERCIAL DE PERSONA MENOR DE 18 AÑOS DE EDAD EN ACTIVIDADES TURÍSTICAS.** El que dirija, organice, financie, o promueva actividades turísticas que incluyan la utilización sexual de menores de edad incurrirá en prisión de veintiún (21) a treinta y dos (32) años.

La pena se aumentará en la mitad cuando la conducta se realizare con menor de catorce (14) años.

**Artículo 6°.** Modifíquese el artículo 219B de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 219-B. OMISIÓN DE DENUNCIA.** El que, por razón de su oficio, cargo o actividad, tuviere conocimiento de la utilización de menores para la realización de cualquiera de las conductas previstas en el presente capítulo y omitiere informar a las autoridades administrativas o judiciales competentes sobre tales hechos, teniendo el deber legal de hacerlo, incurrirá en multa de veinte (20) a setenta y cinco (75) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Si la conducta se realizare por servidor público, se impondrá, además, la pérdida del empleo.

**Artículo 7°.** Adiciónese el artículo 218A al Capítulo IV del Título IV del Libro II de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 218-A. GROOMING - ACOSO SEXUAL VIRTUAL A MENORES.** El que, valiéndose de engaños a través de internet, redes sociales o cualquier otro medio de información, comunicación o sistema informático y tecnológico, contactare a una persona menor de edad, con el propósito de cometer cualquier delito contra la libertad, integridad y formación sexuales de persona menor de 18 años de acuerdo con el Título IV de la presente ley, incurrirá por ese solo hecho en pena de prisión de diez (10) a catorce (14) años y multa de sesenta y siete (67) a (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Esta pena se aplicará sin perjuicio de las sanciones correspondientes por la comisión de otros delitos derivados de estas conductas.

Las penas señaladas en el inciso anterior se aumentarán hasta en la mitad (1/2) cuando las conductas se realizaren con menores de catorce (14) años.

**Artículo 8°.** Adiciónese un párrafo nuevo al artículo 17 de la Ley 2136 de 2021, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 17. INADMISIÓN O RECHAZO.** La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, en el marco de la soberanía y la seguridad nacional, conforme a la Constitución y la Ley, y en ejercicio de sus competencias podrá negar el ingreso al país a un ciudadano extranjero de acuerdo con las causales que determinen las normas vigentes, ordenando su inmediato retorno al país de embarque de origen o a un tercer país que lo admita. Contra esta decisión no proceden recursos.

**Parágrafo.** La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia deberá negar el ingreso al país a un ciudadano extranjero que registre antecedentes y/o anotaciones judiciales nacionales o internacionales por hechos delictivos sexuales dolosos cometidos contra personas menores de dieciocho (18) años, ordenando su inmediato retorno al país de embarque, de origen o a un tercer país que lo admita. Contra esta decisión no proceden recursos.

Se exceptúan de esta prohibición los casos de los ciudadanos extranjeros que sean requeridos en extradición por el Estado Colombiano.

**Parágrafo Transitorio.** El Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Relaciones Exteriores en un plazo máximo de tres (3) años contados a partir de la entrada en vigencia de esta ley deberá cancelar la visa a los ciudadanos extranjeros que registren antecedentes y/o anotaciones judiciales nacionales o internacionales por hechos delictivos sexuales dolosos cometidos contra personas menores de dieciocho (18) años.

**Artículo 9°.** *Seguimiento y Control de la Línea de Política Pública para la Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes.* En ejercicio de las acciones de política pública para la prevención y erradicación de la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes el Comité Nacional Interinstitucional para la ejecución de la política pública de prevención y erradicación de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes (ESCNNA) desarrollará las siguientes funciones:

- a) Desarrollar investigaciones, análisis de datos y reportes orientados a la comprensión y caracterización del fenómeno de ESCNNA en el territorio nacional.
- b) Formular y actualizar, cada diez (10) años la línea de política pública indicando objetivos, ejes estratégicos, indicadores de impacto, avances y proyecciones.
- c) Presentar informes anuales de monitoreo y evaluación de las acciones de política y su impacto en el territorio nacional, los cuales se deben publicar en sus respectivos sitios web.

- d) Brindar acompañamiento y formación a los entes territoriales para la inclusión de línea para la prevención y erradicación de ESCNNA en sus políticas públicas de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia.
- e) Evaluar la efectividad del marco legal vigente e informar a la comisión de infancia y adolescencia del Congreso de la República las recomendaciones que sean necesarias para cumplir los propósitos de la ley.
- f) Implementar medidas que permitan identificar y atender los casos de grooming, ciber agresión, ciberacoso, violencia, explotación y abusos sexuales, o tratos inadecuados en línea, que como origen de la explotación sexual comercial de niñas niños y adolescentes impactan la salud mental de las víctimas y sus familias.

**Artículo 10. Medidas preventivas.** Con el objetivo de proteger los derechos y la integridad de los niños, niñas y adolescentes en Colombia, el Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) implementará programas integrales de prevención de la explotación sexual infantil, dirigidos a niños, niñas, adolescentes, padres, madres, cuidadores, educadores y la comunidad en general.

**Artículo 11. Protección integral a las víctimas.** Las niñas, niños y adolescentes víctimas de explotación sexual comercial y su familia afectada, recibirán atención psicológica y apoyo legal especializado a través de las acciones que se desarrollen en la política pública para la prevención y erradicación de la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes. Se establecerán protocolos para garantizar la privacidad y seguridad de las víctimas durante el proceso judicial.

**Artículo 12. Cooperación Internacional.** La Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Relaciones Exteriores, APC Colombia, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Migración Colombia, fortalecerá los mecanismos de cooperación con otros países y organizaciones internacionales para combatir la explotación sexual comercial de menores en Colombia y en situación de migración regular o irregular en otros países. A su vez fomentará el intercambio de información y mejores prácticas, así como la participación en redes internacionales de prevención, atención, respuesta y eliminación definitiva de la explotación sexual de menores.

**Artículo 13.** Modifíquese el artículo 27 de la Ley 1336 de 2009, así:

**Artículo 27. Del Comité Nacional Interinstitucional.** Para ejecutar la política pública de prevención y erradicación de la ESCNNA se crea el Comité Nacional Interinstitucional como ente integrante y consultor del Consejo Nacional de Política Social.

El Comité estará integrado por los siguientes miembros:

- a) Entidades estatales:
  - Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), quien lo presidirá.
  - Ministerio de Justicia y Derecho.
  - Ministerio del Interior.
  - Ministerio del Trabajo
  - Ministerio de Educación.
  - Ministerio de Salud y Protección Social.
  - Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
  - Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
  - Ministerio de Relaciones Exteriores.
  - Ministerio de Cultura.
  - Ministerio de Deporte.
  - El Ministro de Defensa Nacional,
  - Dirección Nacional de Inteligencia (DINI)
  - Policía Nacional (Policía de Infancia y Adolescencia, Policía de Turismo, Dijín).
  - Fiscalía General de la Nación.
  - Departamento Nacional de Estadística.
  - Consejería Presidencial para la Juventud - Colombia Joven.
- b) Invitados permanentes
  - 1 Procuraduría General de la Nación.
  - 2 Defensoría del Pueblo.
  - 3 ONG que trabajan el tema.
  - 4 Representantes de la empresa privada.
  - 5 Representante de las organizaciones de niños, niñas y adolescentes.
  - 6 Representantes de los organismos de cooperación internacional que impulsan y apoyan el Plan.

**Artículo 14. Obligaciones Especiales de los Prestadores de Servicios Turísticos para la Prevención de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes (ESCNNA).** Los prestadores de servicios turísticos, incluidos pero no limitados a los establecimientos de alojamiento turístico, prestadores de servicios de pasadía, recreación o excursiones sin pernoctación, operadores de transporte turístico terrestre, fluvial o marítimo, así como cualquier persona natural o jurídica que participe directa o indirectamente en la cadena de prestación de servicios turísticos, estarán obligados a adoptar medidas efectivas, verificables y documentadas orientadas a prevenir la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes (ESCNNA).

Para el cumplimiento de lo anterior, deberán:

- a) Implementar mecanismos formales de identificación, registro y conservación de la información de todos los usuarios del servicio, garantizando su trazabilidad y observando las normas vigentes en materia de protección de datos personales.

- b) Verificar de manera previa y obligatoria la identidad de los niños, niñas y adolescentes que pretendan acceder al servicio, mediante la exigencia del documento de identificación idóneo.
- c) Exigir y verificar la acreditación del parentesco, representación legal o autorización expresa del padre, madre o acudiente legalmente facultado, cuando el menor de edad no se encuentre acompañado por quien ejerza la patria potestad o custodia.
- d) Abstenerse de prestar el servicio cuando:
  1. No se cumplan los requisitos de identificación establecidos en el presente artículo.
  2. Existan indicios razonables, objetivos o circunstancias que permitan inferir riesgo de vulneración de derechos de niños, niñas o adolescentes.
- e) Reportar de manera inmediata a las autoridades competentes cualquier situación que pueda constituir indicio, riesgo o comisión de conductas relacionadas con la ESCNNA, sin perjuicio de las demás obligaciones legales de denuncia.

**Parágrafo 1º.** El Gobierno nacional a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo reglamentará en el término de 6 meses contados a partir de la expedición de la presente ley, los mecanismos, protocolos y estándares mínimos para la implementación de estas obligaciones, garantizando un enfoque preventivo, pedagógico, diferencial y proporcional según la naturaleza y tamaño del prestador.

**Parágrafo 2º.** Los mecanismos formales de identificación, registro deberán estar disponibles para el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, las autoridades territoriales de turismo, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y autoridades de policía, exclusivamente para fines de prevención y protección de la niñez, conforme a la legislación sobre protección de datos personales.

**Artículo 15. Verificación obligatoria de menores de edad previo al zarpe.** La Autoridad Marítima competente, exigirá como requisito previo para autorizar el zarpe de toda embarcación destinada al transporte marítimo de pasajeros o a la prestación de servicios turísticos, recreativos o náuticos, la verificación de la identidad y condiciones de acompañamiento de los menores de edad que se encuentren a bordo. Para el cumplimiento de lo anterior, el capitán, armador, explotador u operador de la embarcación deberá:

- a) Verificar la identidad de los pasajeros.
- b) Verificar los documentos de identidad de los menores de edad.
- c) Exigir la acreditación de parentesco o autorización del adulto responsable.


No permitirá el zarpe de embarcaciones de transporte marítimo turístico cuando no se acredite el cumplimiento de las obligaciones previstas en el presente artículo.

**Parágrafo.** El Gobierno nacional a través del Ministerio de Defensa - Dirección General Marítima (Dimar), reglamentará dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley los protocolos de verificación documental, los mecanismos de conservación de registros, los formatos de lista de pasajeros y los procedimientos de coordinación con las autoridades competentes en materia de protección y prevención de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes.

**Parágrafo Transitorio.** Mientras se expide la reglamentación la Dirección General Marítima (Dimar), en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y las autoridades territoriales de turismo, podrá establecer mecanismos transitorios de registro, verificación de identidad y control de pasajeros en los servicios de transporte marítimo turístico, con el fin de garantizar la seguridad de la navegación y la prevención de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes.

**Artículo 16.** La presente ley rige a partir de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

  
**RUTH AMELIA CAICEDO DE ENRÍQUEZ**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Nariño  
 Partido Conservador

\*\*\*

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 492 DE 2025 CÁMARA**

*por medio del cual se modifica el artículo 79 de la Ley 1757 de 2015, en relación con la conformación del Consejo Nacional de Participación Democrática y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., abril de 2026.

Honorable Representante

**GABRIEL BECERRA YÁÑEZ**

Presidente de la Comisión Primera Constitucional Permanente

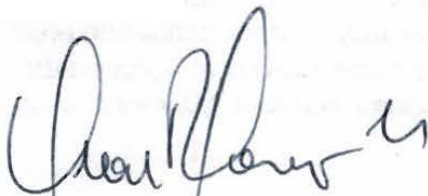
Cámara de Representantes

**Asunto.** Informe de ponencia para primer debate en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes del Proyecto de Ley número 492 de 2025 Cámara.

Honorables Representantes,

Encumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia para primer debate en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes del Proyecto de Ley número 492 de 2025 Cámara, *por medio del cual se modifica el artículo 79 de la Ley 1757 de 2015, en relación con la conformación del Consejo Nacional de Participación Democrática y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,



**ÓSCAR RODRIGO CAMPO HURTADO**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Cauca

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 492 DE 2025 CÁMARA**

*por medio del cual se modifica el artículo 79 de la Ley 1757 de 2015, en relación con la conformación del Consejo Nacional de Participación Democrática y se dictan otras disposiciones.*

**1 TRÁMITE DE LA INICIATIVA**

- El Proyecto de Ley número 492 de 2025 Cámara fue radicado el 3 de diciembre de 2025 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes por el honorable Representante a la Cámara Mauricio Parodi Díaz.
- El proyecto de ley fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 112 de 2026 y fue posteriormente recibido en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.
- De conformidad con el Acta número 26 del 9 de abril de 2026, la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes me designó como ponente único.

**2 EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**2.1 INTRODUCCIÓN**

La Constitución Política de 1991 instituyó la democracia participativa como eje estructural del Estado Social de Derecho (artículos 1º, 2º, 40 y 103). En desarrollo de ese mandato, la Ley 1757 de 2015 reguló el estatuto de la participación ciudadana y creó el Consejo Nacional de Participación Ciudadana (CNPC) como instancia asesora del Gobierno nacional.

No obstante, la evolución social, demográfica, institucional y normativa del país evidencia que la composición del CNPC requiere ser ajustada para garantizar la participación efectiva de sectores que hoy tienen reconocimiento constitucional y legal, pero que no cuentan con vocería formal en este órgano, como lo son: i) las personas Adultas Mayores; y ii) los veteranos de la Fuerza Pública.

Su incorporación responde al deber del Estado de garantizar igualdad real y efectiva (artículo 13), asegurar la participación de quienes tienen derecho a influir en las decisiones que los afectan (artículos 2º y 40) y cumplir compromisos internacionales en materia de no discriminación y derechos humanos (artículos 93 y 94).

SECTOR POBLACIONAL	RECONOCIMIENTO JURÍDICO Y SOCIAL
PERSONAS ADULTAS MAYORES	Su protección reforzada está consagrada en los artículos 46 y 47 de la Constitución.
VETERANOS DE LA FUERZA PÚBLICA	Reconocimiento legal a través de la Ley 1979 de 2019 y desarrollo institucional del Ministerio de Defensa.

**Representación del Adulto Mayor**

Colombia transita aceleradamente hacia una estructura demográfica envejecida. De acuerdo con el DANE, la población mayor de 60 años se incrementa sostenidamente, y con ella, los desafíos en: garantía de una vejez digna, acceso a servicios, políticas de cuidado, prevención de discriminación etaria, participación comunitaria.

Las personas adultas mayores no solo requieren protección social: son sujetos activos, con experiencia acumulada y capacidad de incidencia en la construcción de democracia. Su representación fortalece el enfoque de envejecimiento activo y armoniza con instrumentos como la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores y la política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2022-2032.

**Representación de los Veteranos de la Fuerza Pública**

Los veteranos de la Fuerza Pública, reconocidos por la Ley 1979 de 2019 como sujetos de especial reconocimiento, han contribuido de manera sustancial a la seguridad, la paz y la integridad territorial.

Garantizar su participación permite: fortalecer la reconciliación nacional, incorporar visiones técnicas sobre seguridad humana, apoyar su reintegración activa a la vida civil, visibilizar necesidades en salud física y mental, reinserción laboral y memoria histórica.

Este proyecto reconoce su condición especial sin politizar las Fuerzas Militares ni la Policía, sino integrando enfoques de construcción de paz y democracia.

## 2.2 OBJETO DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley tiene por objeto modificar el artículo 79 de la Ley 1757 de 2015 con el fin de integrar como miembros permanentes del Consejo Nacional de Participación Ciudadana a:

- Un/una representante de las personas adultas mayores.
- Un/una representante de los veteranos de la Fuerza Pública.

Con ello se busca fortalecer la democracia participativa, ampliar la representación plural y garantizar que estos grupos poblacionales cuenten con un espacio institucional de interlocución directa ante el Estado colombiano.

## 2.3 JUSTIFICACIÓN

La inclusión de nuevos sectores permite: mayor legitimidad del Consejo, mejores decisiones públicas basadas en pluralidad y articulación con políticas actuales en materia de derechos humanos, inclusión social, vejez, y veteranos.

Aunque la Ley 1757 incorporó múltiples sectores, existen vacíos evidentes que generan subrepresentación de poblaciones con necesidades específicas y con creciente presencia en la agenda pública como:

- Adultos mayores, grupo demográfico en expansión acelerada y con políticas públicas activas (vejez, cuidado, dependencia, pensional).
- Veteranos de guerra, quienes han sido reconocidos como sujetos de especial atención y cuentan con un régimen jurídico propio.

La corrección de estos vacíos es coherente con el principio de igualdad real y efectiva lo cual genera:

### a) Ampliación del alcance democrático

La participación ciudadana debe reflejar la pluralidad social del país. La falta de representación de estos sectores genera inequidad en la incidencia pública y limita su influencia en decisiones estatales que afectan directamente su bienestar.

### b) Reconocimiento de sujetos de especial protección constitucional

Las personas adultas mayores y los veteranos cuentan con estatus jurídico reforzado, dada su importancia social y las condiciones de vulnerabilidad o afectaciones particulares derivadas del servicio militar y policial.

### c) Fortalecimiento institucional y corresponsabilidad social

La participación estructurada de estos sectores permitirá mejorar la formulación, implementación y seguimiento de políticas públicas relacionadas con envejecimiento digno, transición a la vida civil de veteranos.

## 2.4 FUNDAMENTO NORMATIVO

### FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

El proyecto encuentra respaldo en los siguientes artículos de la Constitución Política de Colombia, cuyo contenido guarda relación directa con la ampliación de la participación ciudadana y el reconocimiento de sectores poblacionales que requieren especial protección:

Artículo Constitucional	Contenido del artículo (extracto explicativo)	Aplicación al Proyecto de Ley
Artículo 1°	Establece que Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, democrática, participativa y pluralista.	La participación ciudadana es un pilar fundante del orden constitucional, por lo que la integración plural del CNPC materializa este principio.
Artículo 2°	Señala como fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, garantizar la efectividad de los derechos, y facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan.	La reforma busca eliminar barreras de acceso a la participación de adultos mayores y veteranos, garantizando su incidencia efectiva.
Artículo 40	Reconoce a todos los ciudadanos el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus Representantes.	El acceso de estos dos sectores al CNPC desarrolla este derecho fundamental a la participación política.
Artículo 46	Obliga al Estado, sociedad y familia a velar por la protección y participación activa de las personas de la tercera edad en la comunidad.	Sirve de base para la creación de la curul para las personas adultas mayores, cuya protección reforzada exige mecanismos institucionales de interlocución.
Artículos 93 y 94	Integran al ordenamiento interno los tratados internacionales de derechos humanos, reconociendo derechos no enumerados pero inherentes a la persona.	Sostiene la incorporación de los veteranos, dado que instrumentos internacionales reconocen protección frente a discriminación y deber de reintegración e inclusión social.

En relación con la jurisprudencia constitucional relevante hacemos referencia a las siguientes sentencias:

Tema	Sentencias de referencia	Aporte jurisprudencial
Personas adultas mayores	C-209/2019, T-198/2023	Reafirman la condición de sujetos de especial protección y la obligación de garantizar espacios de participación efectiva.
Veteranos y Fuerza Pública	C-330/2016 y línea sobre protección diferenciada	Reconoce afectaciones específicas derivadas del servicio militar/policial y avala medidas estatales de inclusión y reconocimiento.

Lo expresado permite concluir que la ampliación propuesta es compatible y exigida por el mandato constitucional de participación, igualdad y pluralismo democrático. Además del fundamento superior, la iniciativa se soporta en normas legales que desarrollan el derecho a la participación y la protección reforzada de los sectores incluidos en la reforma:

NORMA	CONTENIDO RELEVANTE (EXTRACTO EXPLICATIVO)	APLICACIÓN AL PROYECTO
<b>Ley 1757 de 2015</b> – Estatuto de Participación Democrática	Regula mecanismos y espacios institucionales de participación y crea el Consejo Nacional de Participación Ciudadana (CNPC).	Es la norma objeto de modificación para ampliar los sectores representados.
<b>Ley 1979 de 2019</b> Régimen de Veteranos de la Fuerza Pública	Reconoce a los veteranos como sujetos de especial protección, ordena medidas de reintegración social y fortalecimiento participativo (artículos 2°, 3° y 5°).	Sustenta la creación de la representación permanente de veteranos de la Fuerza Pública en el CNPC.
<b>Ley 1251 de 2008</b> – Protección a las Personas Adultas Mayores	Establece principios y garantías de la vejez digna, incluyendo su participación en la vida económica, social y cultural (artículos 3°, 4° y 7°).	Fundamenta la curul permanente de personas adultas mayores en el Consejo.

### 3 CONSIDERACIONES DEL PONENTE

#### 3.1 NATURALEZA ESTATUTARIA DEL ARTÍCULO 79 DE LA LEY 1757 DE 2015

El artículo 79 de la Ley Estatutaria número 1757 de 2015, relativo a la composición del Consejo Nacional de Participación Ciudadana, ostenta naturaleza materialmente estatutaria, razón por la cual su modificación no puede adelantarse mediante el trámite legislativo ordinario, sino exclusivamente a través del procedimiento previsto para las leyes estatutarias, de conformidad con los artículos 152 literal d) y 153 de la Constitución Política.

##### 3.1.1 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y JURISPRUDENCIAL

El fundamento de esta conclusión (consideración 3.1) se encuentra, en primer lugar, en el artículo 152 literal d) superior, según el cual corresponde a la ley estatutaria regular las instituciones y mecanismos de participación ciudadana. La redacción constitucional distingue expresamente entre ambas categorías, lo que evidencia que la reserva no se circunscribe a los mecanismos de participación en sentido estricto –como el referendo, la consulta popular o la revocatoria del mandato–, sino que comprende también las instancias, órganos y estructuras institucionales orientadas a garantizar, promover y hacer efectivo el derecho fundamental a la participación democrática.

En este sentido, la Sentencia C-150 de 2015, al efectuar el control previo e integral del proyecto que dio origen a la Ley 1757 de 2015, señaló que los artículos 77, 78, 79, 80 y 85 “(...) hacen parte de la ordenación institucional establecida en la ley para promover la participación”<sup>1</sup>. Esta afirmación

resulta jurídicamente relevante, en la medida en que ubica al artículo 79 dentro de la arquitectura normativa estructural del derecho fundamental a la participación.

Aún más, la Corte sostuvo que la creación de dicha institucionalidad “(...) es expresión de la faceta prestacional del derecho a la participación”<sup>2</sup>. Desde la dogmática constitucional, ello significa que la composición del Consejo no constituye un aspecto accidental o accesorio, sino una garantía institucional del derecho fundamental.

En otros términos, la integración plural del Consejo constituye el mecanismo a través del cual se hace efectiva la participación de diversos sectores sociales en la definición, seguimiento y evaluación de la política pública en la materia. En consecuencia, modificar la composición del Consejo implica alterar directamente la forma institucional de ejercicio del derecho fundamental a la participación.

##### 3.1.2 RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO

La naturaleza estatutaria del artículo 79 también encuentra sustento en el principio democrático, consagrado en el Preámbulo y en el artículo 1° de la Constitución Política. En efecto, determinar quiénes integran el Consejo Nacional de Participación Ciudadana equivale a definir qué sectores sociales participan, qué actores institucionales cuentan con voz y representación, así como el grado de pluralismo y legitimidad democrática de la instancia. Por ello, la integración del órgano incide directamente en el principio democrático, el pluralismo y la efectividad del derecho fundamental a la participación.

La propia Corte lo reconoció en la Sentencia C-150 de 2015 al declarar inexecutable el parágrafo

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015, fundamento jurídico 6.45.1.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015, fundamento jurídico 6.45.1.1.

transitorio del artículo 79, por cuanto permitía reemplazar representantes sin consultar a los grupos sociales correspondientes, lo cual -en palabras de la Corporación- “(...) vulnera el principio democrático y la obligación del Estado de asegurar la participación de todos en las decisiones que los afectan”<sup>3</sup>. Este aparte demuestra que, para la Corte, la composición del órgano tiene relevancia constitucional directa, pues afecta la legitimidad representativa de la instancia.

### 3.1.3 APLICACIÓN DE LOS CRITERIOS JURISPRUDENCIALES DE RESERVA ESTATUTARIA

Con el fin de orientar la interpretación y aplicación del artículo 152 en casos concretos, la Corte Constitucional ha desarrollado criterios para determinar cuándo procede la reserva de ley estatutaria<sup>4</sup>. De acuerdo con la jurisprudencia reiterada, entre otras, en las Sentencias C-204 de 2019, C-370 de 2019 y C-015 de 2020, esta reserva se activa cuando la norma:

(i) regula directamente un derecho fundamental; (ii) lo desarrolla de manera integral o estructural; (iii) incide en su núcleo esencial; o (iv) establece límites, restricciones o garantías que afectan su ejercicio.

En el presente caso, estos supuestos concurren plenamente.

En primer lugar, la participación constituye un derecho fundamental y, al mismo tiempo, un principio estructural del Estado. En tal sentido, la Corte sostuvo expresamente que la ley “(...) busca desarrollar modalidades de participación democrática”<sup>5</sup> y recordó que Colombia es un Estado “democrático, participativo y pluralista”.

Adicionalmente, en el numeral 6.45.1.1 precisó que la institucionalidad creada es expresión de la faceta prestacional del derecho a la participación: “En efecto, la protección efectiva de los derechos de participación reconocidos en la Carta Política exige la concreción normativa y fáctica de posibilidades institucionales para su realización. De esta manera la fijación legal de este tipo de normas es expresión de la faceta prestacional del derecho a la participación que, a pesar de no establecer una única forma para que sea configurada, si exige la presencia de algún nivel de organización”<sup>6</sup>. Esto cual ubica directamente la disposición en el ámbito del artículo 40 de la Constitución.

En segundo lugar, el objeto directo de la regulación es desarrollar una institución creada precisamente para hacer efectivo dicho derecho. La Corte fue explícita al afirmar que los artículos 77, 78, 79, 80 y 85 hacen parte de la ordenación institucional para promover la participación ciudadana<sup>7</sup>. Por consiguiente, la composición del Consejo no regula una materia indirectamente relacionada con la participación, sino que interviene directamente el régimen institucional del derecho fundamental.

En tercer lugar, el análisis no puede recaer sobre el artículo 79 de manera aislada, sino sobre su unidad normativa funcional dentro del bloque conformado por los artículos 77, 78, 79, 80 y 85. La Corte no lo examinó de forma separada, sino como parte de una institucionalidad integral que comprende la creación del Consejo, su composición, funciones, funcionamiento, la coordinación con el Gobierno nacional y la articulación territorial<sup>8</sup>. En consecuencia, se trata de una regulación estructural e integral de una instancia de participación ciudadana.

En cuarto lugar, la disposición incide sobre aspectos cercanos al núcleo esencial del derecho, en tanto la Corte consideró que la sustitución de representantes sin consulta a los sectores correspondientes vulnera el principio democrático y la participación efectiva. En efecto, la composición del órgano afecta directamente la representatividad, el pluralismo, la legitimidad democrática y la voz efectiva de las organizaciones sociales, todos ellos aspectos inherentes al ejercicio mismo del derecho<sup>9</sup>.

Finalmente, el artículo 79 desarrolla elementos estructurales del derecho, pues determina quiénes participan, qué sectores tienen representación, qué organizaciones inciden y cómo se materializa la democracia participativa. La propia Corte señaló que esta institucionalidad “(...) constituye una forma de optimizar no solo el principio de democracia sino el derecho subjetivo a participar en la conformación, ejercicio y control del poder público”<sup>10</sup>, lo que evidencia que no se trata de un simple detalle administrativo, sino de la estructura institucional que hace posible el ejercicio del derecho.

En consecuencia, a la luz del análisis precedente y de los criterios jurisprudenciales expuestos, puede concluirse que el artículo 79 de la Ley 1757 de 2015 contiene una disposición de naturaleza materialmente estatutaria. Por tanto, cualquier modificación de su contenido debe adelantarse mediante el trámite de ley estatutaria y no por medio de ley ordinaria.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015, fundamento jurídico 14.4.7.

<sup>4</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO y SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL – CONSEJO DE ESTADO, Tipología de las leyes en Colombia: una aproximación a las leyes ordinarias, estatutarias y orgánicas en el ordenamiento jurídico, 2024, pp. 33-65.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015, fundamento jurídico 6.1.3.

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015, fundamento jurídico 6.45.1.1.

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015, fundamento jurídico 6.45.1.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015, fundamento jurídico 14.4.7.

<sup>10</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015, fundamento jurídico 6.45.1.1.

**4 PLIEGO DE MODIFICACIONES**

Se propone realizar las siguientes modificaciones con el propósito de mejorar la redacción del proyecto de ley.

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO	JUSTIFICACIÓN
<p>Proyecto de Ley número 492 de 2025 Cámara, “<i>Por medio del cual se modifica el artículo 79 de la Ley 1757 de 2015, en relación con la conformación del Consejo Nacional de Participación Democrática y se dictan otras disposiciones</i>”</p>	<p>Proyecto de Ley Estatutaria número 492 de 2025 Cámara, “<i>Por medio del cual se modifica el artículo 79 de la Ley 1757 de 2015, en relación con la <u>conformación-Composición</u> del Consejo Nacional de Participación <u>Democrática Ciudadana</u> y se dictan otras disposiciones</i>”</p>	<p>Se ajusta la redacción con el fin de garantizar la concordancia y uniformidad terminológica con los términos previstos en el artículo 79 de la Ley 1757 de 2015.</p>
<p>Artículo nuevo</p>	<p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley tiene por objeto modificar la integración del Consejo Nacional de Participación Ciudadana, prevista en el artículo 79 de la Ley 1757 de 2015, con el fin de fortalecer la representación plural de más sectores de la sociedad y promover una participación más incluyente y democrática, mediante la inclusión de un representante de las personas adultas mayores y un representante de los veteranos de la Fuerza Pública.</p>	<p>Se adiciona un artículo nuevo con el propósito de orientar de manera más precisa la discusión en comisión, delimitar el alcance de la reforma y reforzar la unidad de materia del proyecto.</p>
<p><b>Artículo 1°. Modificación del artículo 79 de la Ley 1757 de 2015</b> el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 79. Composición del Consejo Nacional de Participación Ciudadana.</b> Serán miembros permanentes del Consejo Nacional de Participación Ciudadana:</p> <p>a) El ministro del Interior quien lo presidirá y convocará o su delegado</p> <p>b) El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, quien ejercerá como Secretaría Técnica;</p> <p>c) Un Gobernador elegido por la Federación de Departamentos;</p> <p>d) Un Alcalde elegido por la Federación Colombiana de Municipios;</p> <p>e) Un representante de las asociaciones de Víctimas;</p> <p>f) Un representante del Consejo Nacional de Planeación o las asociaciones de consejos territoriales de planeación;</p> <p>g) Un representante de la Confederación comunal;</p> <p>h) Un representante de la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN);</p> <p>i) Un representante de la Confederación Colombiana de ONG o de otras federaciones de ONG.</p> <p>j) Un representante de las federaciones o asociaciones de veedurías ciudadanas;</p> <p>k) Un representante de los gremios económicos;</p> <p>l) Un representante de los sindicatos;</p> <p>m) Un representante de las asociaciones campesinas;</p>	<p><del>Artículo 1°. Modificación del artículo 79 de la Ley 1757 de 2015</del> el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 79. Composición del Consejo Nacional de Participación Ciudadana.</b> Serán miembros permanentes del Consejo Nacional de Participación Ciudadana:</p> <p>a) El ministro del Interior quien lo presidirá y convocará o su delegado</p> <p>b) El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, quien ejercerá como Secretaria Técnica;</p> <p>c) Un Gobernador elegido por la Federación de Departamentos;</p> <p>d) Un Alcalde elegido por la Federación Colombiana de Municipios;</p> <p>e) Un representante de las asociaciones de Víctimas;</p> <p>f) Un representante del Consejo Nacional de Planeación o las asociaciones de consejos territoriales de planeación;</p> <p>g) Un representante de la Confederación comunal;</p> <p>h) Un representante de la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN);</p> <p>i) Un representante de la Confederación Colombiana de ONG o de otras federaciones de ONG.</p> <p>j) Un representante de las federaciones o asociaciones de veedurías ciudadanas;</p> <p>k) Un representante de los gremios económicos;</p> <p>l) Un representante de los sindicatos;</p> <p>m) Un representante de las asociaciones campesinas;</p>	

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO	JUSTIFICACIÓN
<p>n) Un representante de los grupos étnicos;</p> <p>o) Una representante de las asociaciones de las organizaciones de mujeres;</p> <p>p) Un representante del consejo nacional de juventud;</p> <p>q) Un representante de los estudiantes universitarios ;</p> <p>r) Un representante de las organizaciones de discapacitados;</p> <p>s) Un representante de las Juntas Administradoras Locales.</p> <p><b>t) Un representante de las personas adultas mayores</b></p> <p><b>u) Un representante de los veteranos de la Fuerza Pública</b></p> <p><b>Parágrafo 1º.</b> El Consejo podrá invitar a sus sesiones a los representantes de las entidades y organizaciones públicas y privadas que estime conveniente para el cumplimiento de sus funciones.</p> <p><b>Parágrafo 2º</b> Los sectores invitados a participar en el Consejo Nacional de Participación contarán con un plazo de tres meses para definir el representante ante el consejo. Si cumplido el plazo no se ha designado, los miembros del consejo ya elegidos solicitarán a cada una de las organizaciones representativas que se reúnan para que de manera autónoma e independiente escojan su delegado. Si pasado un mes a la convocatoria no se produce la selección, los integrantes ya designados al consejo definirán cuál de los candidatos representa el sector.</p> <p><b>Parágrafo 3º.</b> Los miembros del Consejo Nacional de Participación tendrán periodos de cuatro años y no podrán ser reelegidos inmediatamente.</p> <p><b>Parágrafo 4º.</b> En todo caso los Gobiernos nacional y Territoriales contarán con un plazo de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley para conformar los respectivos Consejos de Participación Ciudadana.</p>	<p>n) Un representante de los grupos étnicos;</p> <p>o) Una representante de las asociaciones de las organizaciones de mujeres;</p> <p>p) Un representante del consejo nacional de juventud;</p> <p>q) Un representante de los estudiantes universitarios;</p> <p>r) Un representante de las organizaciones de discapacitados;</p> <p>s) Un representante de las Juntas Administradoras Locales.</p> <p><b>t) Un representante de las <u>asociaciones de personas adultas mayores</u>;</b></p> <p><b>u) Un representante de <u>los las asociaciones de veteranos de la Fuerza Pública</u>.</b></p> <p><b>Parágrafo 1º.</b> El Consejo podrá invitar a sus sesiones a los representantes de las entidades y organizaciones públicas y privadas que estime conveniente para el cumplimiento de sus funciones.</p> <p><b>Parágrafo 2º.</b> Los sectores invitados a participar en el Consejo Nacional de Participación contarán con un plazo de tres meses para definir el representante ante el consejo. Si cumplido el plazo no se ha designado, los miembros del consejo ya elegidos solicitarán a cada una de las organizaciones representativas que se reúnan para que de manera autónoma e independiente escojan su delegado. Si pasado un mes a la convocatoria no se produce la selección, los integrantes ya designados al consejo definirán cuál de los candidatos representa el sector.</p> <p><b>Parágrafo 3º.</b> Los miembros del Consejo Nacional de Participación tendrán periodos de cuatro años y no podrán ser reelegidos inmediatamente.</p> <p><b>Parágrafo 4º.</b> En todo caso los Gobiernos nacional y Territoriales contarán con un plazo de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley para conformar los respectivos Consejos de Participación Ciudadana.</p>	<p>Se ajusta la redacción de los literales t) y u) para precisar que la representación de estos sectores se ejercerá a través de sus respectivas asociaciones, en concordancia con la estructura prevista en el artículo 79 de la Ley 1757 de 2015, que contempla la participación de sectores sociales mediante organizaciones representativas. Con ello se garantiza mayor claridad en la designación de los delegados, se fortalece la legitimidad de la representación y se mantiene la uniformidad terminológica y sistemática con el resto de la disposición.</p>
<p>Artículo 2º. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 2º3. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Se ajusta numeración.</p>

## 5 IMPACTO FISCAL

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, se aclara que el presente proyecto de ley no genera impacto fiscal directo sobre el Presupuesto General de la Nación.

La propuesta no crea nuevas entidades, no establece nuevas transferencias ni beneficios económicos, no ordena gasto permanente y no afecta el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

## 6 CONFLICTOS DE INTERÉS

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3º de la Ley 2003 del 19 de noviembre de

2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

Se estima que de la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley no podría generarse un conflicto de interés en consideración al interés particular, actual y directo de los congresistas, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, por cuanto se tratan de disposiciones de carácter general que buscan fortalecer la democracia participativa, ampliar la representación plural y

garantizar que estos grupos poblacionales cuenten con un espacio institucional de interlocución directa ante el Estado colombiano.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado (2019):

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquel del que se pueda predicar que es directo, esto es, que *per se* el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”<sup>11</sup>.

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5ª de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019:

“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”.

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

## 7 PROPOSICIÓN

Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992 presento ponencia positiva y en

consecuencia solicito a los miembros de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de Ley Estatutaria número 492 de 2025 Cámara, *por medio del cual se modifica el artículo 79 de la Ley 1757 de 2015, en relación con la conformación del Consejo Nacional de Participación Democrática y se dictan otras disposiciones*, de conformidad con el texto propuesto.

Cordialmente,



**ÓSCAR RODRIGO CAMPO HURTADO**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Cauca

## 8. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 492 DE 2025 CÁMARA

*por medio del cual se modifica el artículo 79 de la Ley 1757 de 2015, en relación con la Composición del Consejo Nacional de Participación Ciudadana y se dictan otras disposiciones.*

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto modificar la integración del Consejo Nacional de Participación Ciudadana, prevista en el artículo 79 de la Ley 1757 de 2015, con el fin de fortalecer la representación plural de más sectores de la sociedad y promover una participación más incluyente y democrática, mediante la inclusión de un representante de las personas adultas mayores y un representante de los veteranos de la Fuerza Pública.

**Artículo 2º.** Modifíquese el artículo 79 de la Ley 1757 de 2015, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 79. Composición del Consejo Nacional de Participación Ciudadana.** Serán miembros permanentes del Consejo Nacional de Participación Ciudadana:

- a) El ministro del Interior, quien lo presidirá y convocará, o su delegado;
- b) El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, quien ejercerá como Secretaria Técnica;
- c) Un Gobernador elegido por la Federación de Departamentos;
- d) Un Alcalde elegido por la Federación Colombiana de Municipios;

<sup>11</sup> Consejo de Estado. Sala Especial de Decisión 6. Radicado: 2019-02830-00. Magistrado Ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio.

- e) Un representante de las asociaciones de Víctimas;
- f) Un representante del Consejo Nacional de Planeación o las asociaciones de consejos territoriales de planeación;
- g) Un representante de la Confederación comunal;
- h) Un representante de la Asociación Colombiana de Universidades ASCUN;
- i) Un representante de la Confederación Colombiana de ONG o de otras federaciones de ONG;
- j) Un representante de las federaciones o asociaciones de veedurías ciudadanas;
- k) Un representante de los gremios económicos;
- l) Un representante de los sindicatos;
- m) Un representante de las asociaciones campesinas;
- n) Un representante de los grupos étnicos;
- o) Una representante de las asociaciones de las organizaciones de mujeres;
- p) Un representante del consejo nacional de juventud;
- q) Un representante de los estudiantes universitarios;
- r) Un representante de las organizaciones de discapacitados;
- s) Un representante de las Juntas Administradoras Locales;
- t) Un representante de las asociaciones de personas adultas mayores;
- u) Un representante de las asociaciones de veteranos de la Fuerza Pública.

**Parágrafo 1º.** El Consejo podrá invitar a sus sesiones a los representantes de las entidades y organizaciones públicas y privadas que estime conveniente para el cumplimiento de sus funciones.

**Parágrafo 2º.** Los sectores invitados a participar en el Consejo Nacional de Participación contarán con un plazo de tres meses para definir el representante ante el consejo. Si cumplido el plazo no se ha designado, los miembros del consejo ya elegidos solicitarán a cada una de las organizaciones representativas que se reúnan para que de manera autónoma e independiente escojan su delegado. Si pasado un mes a la convocatoria no se produce la selección, los integrantes ya designados al consejo definirán cuál de los candidatos representa el sector.

**Parágrafo 3º.** Los miembros del Consejo Nacional de Participación tendrán periodos de cuatro años y no podrán ser reelegidos inmediatamente.

**Parágrafo 4º.** En todo caso los Gobiernos Nacional y Territoriales contarán con un plazo de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley para conformar los respectivos Consejos de Participación Ciudadana.

**Artículo 3º. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



**ÓSCAR RODRIGO CAMPO HURTADO**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Cauca

\*\*\*

**INFORME DE PONENCIA  
POSITIVA PARA PRIMER DEBATE  
EN LA COMISIÓN PRIMERA  
CONSTITUCIONAL DE LA HONORABLE  
CÁMARA DE REPRESENTANTES DE  
COLOMBIA DEL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 534 DE 2026 CÁMARA, 70 DE  
2025 SENADO**

*por medio del cual se fortalece y profesionaliza la función de los secretarios de los cuerpos colegiados territoriales de elección popular y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., abril del 2026

Honorable Representante

**GABRIEL BECERRA YÁÑEZ**

Presidente Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes de la República

Ciudad

**Referencia: Informe de ponencia positiva para primer debate en la Comisión Primera Constitucional de la Honorable Cámara de Representantes de Colombia del Proyecto de Ley número 534 de 2026 Cámara, 70 de 2025 Senado, por medio del cual se fortalece y profesionaliza la función de los secretarios de los cuerpos colegiados territoriales de elección popular y se dictan otras disposiciones”.**

Respetado presidente,

Atendiendo a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes de Colombia, 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 de la Honorable Cámara de Representantes de Colombia del Proyecto de Ley número 534 de 2026 Cámara, 70 de 2025 Senado, por medio del cual se fortalece y profesionaliza la función de los secretarios de los cuerpos colegiados territoriales de elección popular y se dictan otras disposiciones.**

Cordialmente,



**CARLOS ARDILA ESPINOSA**  
Representante a la Cámara  
Ponente

**INFORME DE PONENCIA AL  
PROYECTO DE LEY NÚMERO 534 DE 2026  
CÁMARA, 70 DE 2025 SENADO**

*por medio del cual se fortalece y profesionaliza la función de los secretarios de los cuerpos colegiados territoriales de elección popular y se dictan otras disposiciones.*

**TRÁMITE LEGISLATIVO**

El presente proyecto de ley fue radicado el 30 de julio del 2025 en la Secretaría General del Senado por parte de los senadores *Germán Blanco Álvarez, John Jairo Roldán Avendaño, León Fredy Muñoz, Juan Carlos García Gómez, Óscar Barreto Quiroga, Esperanza Andrade Serrano, Antonio Zabaraín Guevara, Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán, Soledad Tamayo Tamayo, Nadia Blal Scaff, Julio Elías Chagui Flórez;* y los Honorables Representantes *Julio Salazar Perdomo, Elizabeth Jay-Pang Díaz, Jairo Berrío López, Christian Garcés Aljure, Andrés Jiménez Vargas, Modesto Aguilera Vides, Óscar Pérez Pineda, Juan Peñuela Calvache, Delcy Isaza Buenaventura, Luis Eduardo Díaz Mateus* y publicado en la **Gaceta del Congreso** número 1417 del 2025 Senado.

La ponencia en Comisión Primera del Senado fue realizada por el Senador Germán Blanco y publicado en la **Gaceta del Congreso** número 1528 del 2025 Senado, el proyecto fue aprobado en primer debate el día 14 de octubre de 2025. Al tratarse de una ley orgánica, la votación se realizó de manera nominal, conforme a lo establecido en el reglamento. Posteriormente, se procedió a la lectura de la proposición con la que concluye el informe de ponencia y al título *“por medio del cual se fortalece y profesionaliza la función de los secretarios de los cuerpos colegiados territoriales de elección popular y se dictan otras disposiciones”*.

El proyecto se votó en bloque, dado que no se presentaron proposiciones. En total, catorce (14) senadores participaron en la votación, siendo aprobado con mayoría absoluta.

Respeto de su trámite en la plenaria del Senado de la República, la ponencia fue publicada en la **Gaceta del Congreso** número 2351 del 2025 Senado y aprobado por el Senado el 16 de diciembre del 2025. El texto final fue publicado en la **Gaceta del Congreso** número 173 del 2026 Senado.

En su trámite en la Cámara de Representantes fue designado ponente el Representante Carlos Adolfo Ardila Espinosa.

**OBJETO**

El presente proyecto de ley tiene por objeto fortalecer y buscar profesionalizar el rol de los secretarios de los concejos municipales, distritales y asambleas departamentales, reconociendo la importancia de su función técnica y administrativa en el adecuado funcionamiento de los cuerpos colegiados de elección popular.

Para ello, se establecen períodos institucionales claros a la par del grupo colegiado al cual apoyan y mecanismos de promoción de acceso prioritario y gratuito a programas de capacitación y formación profesional a través de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), extendiendo estos beneficios también a otros actores institucionales.

Además, se fortalece el acompañamiento institucional al obligar a entidades como el Departamento Administrativo de la Función Pública y el Ministerio del Interior a responder en tiempos razonables las consultas elevadas por los secretarios, contribuyendo a una gestión más eficaz y articulada en el ámbito territorial.

**INTRODUCCIÓN**

La figura del secretario de los cuerpos colegiados territoriales –concejos municipales, distritales y asambleas departamentales– tiene un rol fundamental en el soporte institucional, normativo y procedimental de dichas corporaciones. En efecto, estos funcionarios no solo respaldan el funcionamiento administrativo, documental y logístico, sino que actúan como garantes de la legalidad, continuidad y transparencia del quehacer de la corporación.

Para lo cual se hace necesario brindar una estabilidad a su labor que garantice un ejercicio dinámico en armonía con los procedimientos internos de cara corporación y genere un mayor respaldo institucional a la labor que desarrollan.

**JUSTIFICACIÓN**

El fortalecimiento institucional de los concejos municipales, distritales y las asambleas departamentales exige la consolidación de figuras técnicas y estables que respalden el ejercicio democrático de los cuerpos colegiados. El Secretario cumple una función estratégica al ser el garante de la legalidad, el orden administrativo, la trazabilidad documental y el cumplimiento del reglamento interno. Su labor, aunque no es de naturaleza política ni deliberativa, es esencial para que concejales y diputados puedan ejercer sus funciones en condiciones óptimas de organización, soporte técnico y transparencia.

La limitación actual de su periodo a un (1) año ha demostrado ser insuficiente para garantizar la continuidad de procesos clave dentro de estas corporaciones. Cada año, con la llegada de un nuevo secretario, se interrumpe el avance de procesos

administrativos, se pierde conocimiento acumulado y se dificulta el seguimiento de políticas internas, actividades institucionales, y gestión documental. Esta alta rotación genera costos operativos, afecta la memoria institucional y obstaculiza la implementación efectiva de mejoras organizativas que requieren tiempo y experiencia sostenida.

Establecer un periodo institucional de cuatro (4) años para los secretarios no solo brinda mayor estabilidad, sino que permite alinear su gestión con el ciclo constitucional de las corporaciones y las administraciones territoriales. Esta duración favorece una planeación más estructurada, el desarrollo técnico de funciones propias del cargo, y una mayor rendición de cuentas sobre su gestión. Asimismo, fortalece el principio de profesionalización del servicio público, al permitir que el funcionario consolide competencias, conocimientos normativos y capacidad de respuesta ante las dinámicas propias de cada región.

Extender el periodo del Secretario a cuatro años constituye una medida necesaria para modernizar y profesionalizar el funcionamiento de los cuerpos colegiados. Esta decisión no solo aporta eficiencia administrativa, sino que contribuye al fortalecimiento de la democracia local, al asegurar que los representantes elegidos por voto popular cuenten con un equipo técnico estable, competente y comprometido con el desarrollo institucional y el cumplimiento de los fines del Estado.

### CONSIDERACIONES

Una de las razones fundamentales que motivan este proyecto de ley es la relevancia y permanencia del cargo de secretario de las asambleas departamentales y de los concejos municipales y distritales.

Los secretarios de estos órganos legislativos, tanto en el nivel departamental como local, son parte fundamental del andamiaje institucional de las corporaciones públicas encargadas de ejercer control político a gobernadores y alcaldes, así como a sus respectivos equipos de gobierno, y de expedir ordenanzas departamentales y acuerdos municipales en el marco constitucional. La labor de estos funcionarios es esencial, ya que constituyen el soporte administrativo, jurídico, logístico y protocolario que permite el funcionamiento eficiente y legal de estas corporaciones. Son quienes redactan, imprimen y distribuyen las actas de las sesiones ordinarias y extraordinarias, registran la asistencia y votación de los diputados y concejales, y dan fe del quórum y las decisiones adoptadas, mediante su firma como fedatarios institucionales.

Además, tienen a su cargo la gestión documental y el archivo institucional, lo que incluye la elaboración de actas, la custodia de los archivos y la interpretación de documentos. Su presencia en cada sesión es imprescindible para garantizar la fidelidad del registro de lo debatido y decidido, siendo ellos quienes legitiman el contenido de las actas. También son responsables de atender a la ciudadanía, canalizando sus solicitudes y

necesidades, gestionando la correspondencia, coordinando comunicaciones oficiales, y elaborando y transcribiendo documentos, por tanto, su rol incluye la guarda y conservación del archivo documental y de todos los documentos relevantes generados por la corporación. Igualmente, son quienes preparan el orden del día en coordinación con la presidencia de la corporación, controlan el calendario de sesiones ordinarias y extraordinarias, y revisan la legalidad formal de los proyectos antes de ser sometidos a consideración del pleno.

De igual forma, los secretarios deben velar por el cumplimiento del reglamento interno y de las normas legales vigentes, supervisar al personal administrativo, contratistas y asesores, facilitar la comprensión de las deliberaciones, y eventualmente traducir documentos o intervenciones cuando las circunstancias lo requieran. También pueden asumir otras funciones asignadas por la ley o por el reglamento interno de cada corporación, que, de acuerdo con su autonomía, establece tareas específicas que pueden variar en cada región del país. Esta flexibilidad normativa refuerza la necesidad de contar con personal altamente capacitado, con experiencia y continuidad, para dar cumplimiento eficaz y oportuno a las funciones establecidas.

Su labor garantiza la legalidad, la organización, la trazabilidad documental y el cumplimiento de los procedimientos internos de las corporaciones públicas. Por tanto, además de ser una persona proba, debe ser resolutiva y proactiva, asegurando que las decisiones se ajusten al marco normativo y reflejen fielmente el mandato democrático. Su presencia y permanencia continua fortalecen la memoria institucional, aportan estabilidad administrativa y aseguran una transición eficiente entre los distintos periodos de elección popular.

### SECRETARIO DEL CONCEJO MUNICIPAL Y DISTRITALES

La figura del Secretario del Concejo Municipal y distrital surge como respuesta a la necesidad de asegurar el funcionamiento adecuado, legal y operativo de los concejos municipales y distritales, órganos encargados de representar los intereses ciudadanos y ejercer control político sobre la administración local. Ante el aumento en la complejidad normativa y procedimental de la gestión pública, se hizo indispensable contar con un funcionario que, sin participar en la deliberación política, prestará soporte administrativo, documental, logístico y técnico a la corporación. Esta figura fue formalizada por la Ley 136 de 1994, que en su artículo 32 estableció que el Secretario sería elegido por la corporación, con funciones clave en el manejo interno de la entidad, bajo criterios de legalidad, eficiencia y continuidad institucional. Entre sus funciones principales se encuentran la asistencia a la Mesa Directiva y el acompañamiento permanente al Presidente del Concejo, así como la elaboración, custodia y archivo de las actas de sesiones plenarios y de comisiones, certificando su contenido cuando sea requerido.

## SECRETARIO DE LA ASAMBLEA

El Secretario de la Asamblea Departamental es una figura clave en el funcionamiento administrativo de esta corporación, cuya creación responde a la necesidad de garantizar el orden, la legalidad y la eficiencia en el ejercicio de sus funciones. Las asambleas departamentales, conforme al artículo 299 de la Constitución Política de 1991, ejercen funciones normativas, de planeación y control político en el ámbito territorial, en un marco de autonomía y descentralización. En este contexto, el Secretario no participa en el debate político, pero cumple un papel determinante al brindar apoyo técnico, administrativo y documental tanto a la mesa directiva como a los diputados, asegurando la correcta gestión de recursos, el cumplimiento de los procedimientos internos y la integridad del archivo. Entre sus funciones se destacan la coordinación administrativa de la corporación, la custodia del archivo documental, la asesoría en la elaboración de actos normativos y el fortalecimiento del control interno.

## MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL.

El presente proyecto de ley se fundamenta en:

- La Ley 136 de 1994.
- La Ley 1551 de 2012.
- La Ley 2200 de 2022.
- La Ley 617 de 2000.

Con este proyecto, se busca actualizar ese marco, dignificar el cargo y consolidar su papel como garante del buen funcionamiento de las instituciones democráticas en el ámbito territorial.

## CONFLICTO DE INTERESES.

De conformidad con el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, “por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones”, que establece que tanto el autor del proyecto y el ponente dentro de la exposición de motivos, deberán incluir un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, sirviendo de guía para que los otros congresistas tomen una decisión en torno, si se encuentran incursos en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar.

En ese orden de ideas, el presente proyecto de ley, por ser de carácter general, no configura un beneficio particular, actual y directo para ningún congresista.

Finalmente, sobre los conflictos de interés resulta importante recordar lo señalado por el Consejo de Estado que, en la Sala Plena Contenciosa Administrativa del honorable mediante Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

*“No cualquier interés configura la causal de desinvertidura en comento, pues se sabe que solo lo será aquel del que se pueda predicar que es*

*directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.*

En el mismo sentido, es pertinente señalar lo que la Ley 5ª de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019:

*“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.”*

Con base en lo anterior, 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.

## IMPACTO FISCAL

El artículo 7° 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”, establece que en todo proyecto de ley que se ordene gastos debe existir en la exposición de motivos el respectivo análisis del impacto fiscal de la iniciativa.

Es importante mencionar que en la presente iniciativa no genera ningún costo fiscal a mediano o largo plazo y se deja de presente en la exposición de motivos.

**PROPOSICIÓN**

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicito a los miembros de la Comisión Primera Constitucional de la Honorable Cámara de Representantes de Colombia, dar primer Debate al Proyecto de Ley número 534 de 2026 Cámara, 70 de 2025 Senado, “*por medio del cual se fortalece y profesionaliza la función de los secretarios de los cuerpos colegiados territoriales de elección popular y se dictan otras disposiciones*”, conforme al texto propuesto.

Cordialmente,



**CARLOS ARDILA ESPINOSA**  
Representante a la Cámara  
Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER  
DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DE  
LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL  
PROYECTO DE LEY NÚMERO 534 DE 2026  
CÁMARA, 70 DE 2025 SENADO**

*por medio del cual se fortalece y profesionaliza la función de los secretarios de los cuerpos colegiados territoriales de elección popular y se dictan otras disposiciones*

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**Artículo 1°.** *Objeto.* La presente ley tiene por objeto fortalecer y profesionalizar la labor de los secretarios de los concejos municipales, distritales y de las asambleas departamentales.

**Artículo 2°.** Modifíquese el artículo 37 de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 37. Secretario.** El Concejo Municipal o Distrital elegirá un secretario para un período institucional de 4 años, reelegible a criterio de la corporación y su elección se realizará en el primer período legal respectivo de la corporación.

En los municipios de las categorías especial y primera deberán acreditar título profesional y dos años de experiencia profesional. En la categoría segunda deberán acreditar título profesional. En las demás categorías deberán acreditar título de nivel técnico o tecnológico.

En casos de falta absoluta habrá nueva elección para el resto del período y las ausencias temporales las reglamentará el Concejo.

**Artículo 3°.** Modifíquese el artículo 32 de la Ley 2200 del 2022, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 32. Secretario General.** La elección del secretario general deberá estar

precedida obligatoriamente por una convocatoria pública, conforme a lo señalado en la Constitución, la presente ley y el reglamento interno. El período institucional será de cuatro (4) años, reelegible a criterio de la corporación y su elección se realizará en el primer período legal respectivo de la corporación.

En caso de falta absoluta se realizará nueva convocatoria para la elección por el resto del período.

El secretario presentará un informe anual a la asamblea el cual se someterá a la plenaria de la misma para su evaluación.

**Artículo 4°.** El artículo 25 de la Ley 1551 del 2012 que modifica el artículo 5° de la Ley 1368 de 2009, quedará así:

**Artículo 5°. Capacitación y formación.** La Escuela Superior de Administración Pública creará programas gratuitos, presenciales y/o virtuales, y de acceso prioritario de capacitación y formación profesional destinados a alcaldes, concejales y miembros de las juntas administradoras locales.

**Parágrafo.** La capacitación y formación académica a que hace relación el presente artículo, se extenderá a personeros municipales y distritales, secretarios de los concejos municipales y distritales y de secretarios de las asambleas departamentales, así como a quienes en estas instituciones, realicen judicatura o práctica laboral o profesional como requisito para acceder a título profesional o presten el servicio de auxiliar jurídico *ad honorem* en los términos de la Ley 1322 de 2009.

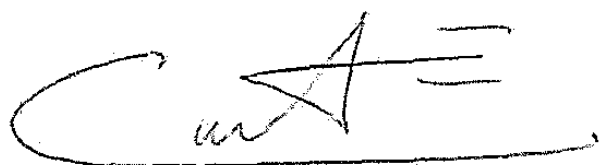
La ESAP contará con 1 año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para implementar las disposiciones del presente artículo.

**Artículo 5°.** Cuando los secretarios de los concejos municipales, distritales y de las asambleas departamentales eleven consultas o solicitudes de concepto, en lo que respecta a su labor y en general a los trámites a adelantar dentro de su respectiva corporación pública, al Departamento Administrativo de la Función Pública y/o el Ministerio del Interior, estos deberán dar respuesta en 15 días calendario.

**Artículo 6°. Vigencia.** La presente ley rige a partir del 1° primero de enero del año 2027 previa promulgación y publicación en el diario oficial y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

**Parágrafo.** Lo dispuesto en los artículos 4° y 5° regirán desde la promulgación y publicación en el **Diario Oficial**.

Cordialmente,



**CARLOS ARDILA ESPINOSA**  
Representante a la Cámara  
Ponente

**C O N T E N I D O**

Gaceta número 350 - Jueves, 23 de abril de 2026

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**PONENCIAS**

**Págs.**

Informe de Ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 255 de 2025 Cámara, por medio de la cual se dictan medidas para contrarrestar la explotación sexual comercial de niños y niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones .....	1
Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes del Proyecto de Ley número 492 de 2025 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 79 de la Ley 1757 de 2015, en relación con la conformación del Consejo Nacional de Participación Democrática y se dictan otras disposiciones .....	9
Informe de ponencia positiva para primer debate y texto propuesto en la Comisión Primera Constitucional de la Honorable Cámara de Representantes de Colombia del Proyecto de Ley número 534 de 2026 Cámara, 70 de 2025 Senado, por medio del cual se fortalece y profesionaliza la función de los secretarios de los cuerpos colegiados territoriales de elección popular y se dictan otras disposiciones .....	17