REPÚBLICA DE COLOMBIA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - Nº 1753 | Bogotá, D. C., lunes, 9 de noviembre de 2026 | EDICIÓN DE 10 PÁGINAS

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA CON MODIFICACIONES PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 245 DE 2026 SENADO.

por medio de la cual se establecen las medidas para fortalecer la protección de la niñez, la adolescencia, la integridad sexual y la seguridad de las personas en el territorio nacional, mediante la creación de una causal de inadmisión de extranjeros condenados por delitos sexuales, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., 29 de octubre de 2026

Señor
Enrique Gómez Martínez
Presidente
Señor
José Nicolás Gómez Medina
Vicepresidente
Señor
Emiliano Bravo Rivera
Secretario
Comisión Primera Constitucional Permanente
Senado de la República

Referencia: Informe de ponencia positiva con modificaciones para primer debate del Proyecto de Ley 245 de 2026 Senado, "Por medio de la cual se establecen las medidas para fortalecer la protección de la niñez, la adolescencia, la integridad sexual y la seguridad de las personas en el territorio nacional, mediante la creación de una causal de inadmisión de extranjeros condenados por delitos sexuales, y se dictan otras disposiciones".

Cordial saludo. En cumplimiento de la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, remitida por el doctor Emiliano Bravo Rivera, secretario de esta célula congresual, mediante oficio de 15 de octubre de 2026, y de acuerdo con las disposiciones contenidas en la ley 5 de 1992 -Reglamento Interno del Congreso-, rindo informe de ponencia positiva, con modificaciones, para primer debate del Proyecto de Ley N. 245 de 2026 Senado, "Por medio de la cual se establecen las medidas para fortalecer la protección de la niñez, la adolescencia, la integridad sexual y la seguridad de las personas en el territorio nacional, mediante la creación de una causal de inadmisión de extranjeros condenados por delitos sexuales, y se dictan otras disposiciones".

Atentamente,

Iván Cepeda Castro
Senador de la República
Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

Proyecto de Ley 245 de 2026 Senado, "Por medio de la cual se establecen las medidas para fortalecer la protección de la niñez, la adolescencia, la integridad sexual y la seguridad de las personas en el territorio nacional, mediante la creación de una causal de inadmisión de extranjeros condenados por delitos sexuales, y se dictan otras disposiciones".

I. TRÁMITE DEL PROYECTO

El Proyecto de Ley 245 de 2026 Senado es de autoría de la senadora Deyci Alejandra Omaña Ortiz.

Esta iniciativa legislativa fue radicada en la Secretaría General del Senado de la República el 15 de septiembre de 2026[1].

El 15 de octubre de 2026, la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República designó al senador Iván Cepeda Castro como ponente para el primer debate.

II. OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto de ley busca fortalecer la seguridad y proteger los derechos fundamentales de los niños, niñas, adolescentes y demás personas en el territorio nacional. Para ello, establece una causal de inadmisión para los extranjeros con condenas ejecutoriadas por delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, trata de personas o conductas conexas de explotación sexual, y refuerza los mecanismos de consulta, verificación e intercambio de antecedentes judiciales en el control migratorio.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto de ley consta de ocho artículos:

El **artículo primero** fija el objeto de la ley que consiste en crear una causal de inadmisión para extranjeros con condenas ejecutoriadas por delitos sexuales, trata de personas o explotación sexual, y fortalecer la verificación de antecedentes judiciales en el control migratorio. Su parágrafo remite a los delitos del Título IV y del Título III, Capítulo Quinto, del Código Penal.

El **artículo segundo** crea la causal por la cual no podrán ingresar los extranjeros con sentencia condenatoria ejecutoriada por delitos sexuales, incluidas las condenas en el exterior cuando la conducta también sea delito en Colombia. La condena se acredita con información oficial verificable y la decisión debe ser individual y motivada.

El **artículo tercero** ordena a Migración Colombia, con la Cancillería y la Policía Nacional, verificar los antecedentes de los extranjeros que quieran ingresar, mediante consulta directa con otros países o, a falta de convenio, exigiendo el certificado de antecedentes del país de origen o residencia. Mantiene vigentes las demás causales del Decreto 1067 de 2015.

[1] Gaceta del Congreso No. 1419 de 2026

El **artículo cuarto** garantiza el debido proceso, la verificación de la información y el derecho de contradicción. Asimismo, permite interponer recursos desde el exterior, que deberán resolverse en un plazo de dos meses.

El **artículo quinto** establece la reserva de la información sobre antecedentes y limita su uso al control migratorio, de conformidad con las normas de protección de datos personales.

El **artículo sexto** encarga a la Cancillería fortalecer los convenios de cooperación para intercambiar información sobre condenados por delitos sexuales, priorizando los países de mayor flujo migratorio hacia Colombia, e informar anualmente a las Comisiones Segundas.

El **artículo séptimo** concede al Gobierno seis meses para reglamentar la ley y exige a Migración Colombia registrar estas inadmisiones por nacionalidad, sexo y tipo de delito.

El **artículo octavo** dispone que la ley regirá desde su promulgación y derogará las normas que le sean contrarias.

IV. CONSIDERACIONES

La iniciativa tiene como finalidad fortalecer las herramientas jurídicas del Estado colombiano para prevenir el ingreso al territorio nacional de ciudadanos extranjeros que registren condenas ejecutoriadas por delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, explotación sexual, trata de personas con fines de explotación sexual y demás conductas que representen un riesgo grave para la seguridad, la dignidad y los derechos fundamentales de la población, en especial de los niños, niñas y adolescentes[2]. Para ello, la autora propone incorporar al ordenamiento una causal específica de inadmisión migratoria sustentada en información proveniente de autoridades judiciales competentes y de mecanismos oficiales de cooperación internacional, garantizando al mismo tiempo el debido proceso, la protección de datos personales y el respeto de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos[3].

4.1. Fundamento constitucional

4.1.1. Fines esenciales del Estado y deber de protección de las autoridades

La Constitución Política impone al Estado el deber de proteger efectivamente la vida, la honra, los bienes, las creencias y los demás derechos y libertades de todas las personas que habitan el territorio nacional, y el artículo 2 superior establece como fines esenciales del Estado garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales, así como asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo[4].

4.1.2. Prevalencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes

El artículo 44 de la Constitución Política consagra que los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás, e impone al Estado, a la familia y a la sociedad una obligación reforzada de protección frente a toda forma de violencia, abuso o explotación sexual[5]. La iniciativa fortalece los instrumentos preventivos del Estado para proteger a la niñez, la adolescencia y a toda la población frente a personas condenadas por conductas que afectan gravemente la libertad e integridad sexual[6].

A lo anterior cabe agregar el artículo 45 superior, que reconoce al adolescente el derecho a la protección y a la formación integral[7], y el Código de la Infancia y la Adolescencia, que consagra el interés superior de los niños, niñas y adolescentes como imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de sus derechos[8]. Desde esta perspectiva, una medida migratoria preventiva dirigida a impedir el ingreso de personas con condenas ejecutoriadas por delitos sexuales constituye una concreción legislativa del deber estatal de prevención frente a este tipo de conductas.

4.1.3. Régimen constitucional de los extranjeros y reserva de ley

La jurisprudencia constitucional ha reconocido de manera reiterada que los extranjeros gozan de derechos fundamentales dentro del territorio colombiano, pero que el ingreso al país no constituye un derecho absoluto, por lo que el Estado conserva un amplio margen para definir las condiciones de admisión, permanencia y control migratorio, siempre que las medidas sean razonables, proporcionales y respetuosas del debido proceso[9].

Al respecto, el artículo 100 superior dispone que los extranjeros disfrutan en Colombia de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos, pero autoriza expresamente a la ley para que, por razones de orden público, subordine a condiciones especiales o niegue el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros[10]. Este precepto resulta especialmente relevante para el proyecto, pues confirma que las restricciones a los extranjeros fundadas en razones de orden público tienen como sede natural la ley, lo que coincide con la finalidad de la iniciativa de elevar a rango legal una causal que hoy existe solo de forma genérica en normas reglamentarias.

Adicionalmente, el artículo 4 de la Carta establece el deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia de acatar la Constitución y las leyes y de respetar y obedecer a las autoridades[11], y el artículo 9 señala que las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional[12], de donde se desprende la potestad soberana para regular el ingreso de personas al territorio. Finalmente, la competencia del Congreso para expedir esta regulación se deriva de la cláusula general de competencia legislativa, en virtud de la cual le corresponde hacer las leyes e interpretarlas, reformarlas y derogarlas[13].

En todo caso, la causal propuesta debe aplicarse con observancia del derecho fundamental al debido proceso, que rige en toda clase de actuaciones judiciales y administrativas[14], y del derecho al habeas data[15],

[2] Gaceta del Congreso No. 1419 de 2026
[3] Ibid.
[4] Constitución Política de Colombia, artículo 2, incisos 1 y 2. El inciso 2 dispone que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades.

[5] Constitución Política de Colombia, artículo 44. La norma dispone, entre otros aspectos, que los niños serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos, y que sus derechos prevalecen sobre los derechos de los demás.
[6] Gaceta del Congreso No. 1419 de 2026.
[7] Constitución Política de Colombia, artículo 45.
[8] Ley 1098 de 2006, "Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia", artículo 8 (interés superior) y artículo 9 (prevalencia de los derechos).
[9] Gaceta del Congreso No. 1419 de 2026.
[10] Constitución Política de Colombia, artículo 100.
[11] Ibid., artículo 4, inciso 2.
[12] Ibid., artículo 9.
[13] Ibid., artículos 114 y 150, numeral 1.
[14] Ibid., artículo 29.
[15] Ibid., artículo 15; Ley Estatutaria 1266 de 2008 y Ley Estatutaria 1581 de 2012.

garantías que el articulado radicado incorpora expresamente en sus artículos 4 y 5.

4.1.4. Bloque de constitucionalidad y análisis de convencionalidad

El artículo 93 de la Constitución incorpora al bloque de constitucionalidad los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia[16], entre los cuales se destaca la Convención sobre los Derechos del Niño[17], la Convención Americana sobre Derechos Humanos[18], el Protocolo Facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía[19] y el Protocolo de Palermo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños[20]. Por su parte, el Convenio de Lanzarote del Consejo de Europa es un referente internacional en materia de protección frente a la explotación y el abuso sexual infantil[21].

Ahora bien, el control de convencionalidad, desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos desde el caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile, exige a todas las autoridades, incluido el legislador, interpretar y aplicar el derecho interno de manera compatible con la Convención Americana y con la interpretación que de ella hace dicho tribunal[22]. Por lo tanto, la iniciativa legislativa es compatible con los siguientes estándares:

a) **Facultad soberana de los Estados para controlar el ingreso de extranjeros.** El derecho internacional reconoce que corresponde a cada Estado determinar las condiciones de ingreso, permanencia y salida de extranjeros, siempre que respete los derechos humanos y no incurra en discriminación arbitraria. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva OC-18/03 precisó que los Estados pueden establecer diferencias de trato entre nacionales y extranjeros cuando persigan una finalidad legítima y sean razonables, objetivas y proporcionales, y que ha reconocido la regulación migratoria como expresión de la soberanía estatal, en especial cuando busca proteger la seguridad nacional, el orden público o los derechos de terceros[23].

b) **Protección reforzada de los niños, niñas y adolescentes.** La Convención sobre los Derechos del Niño obliga a los Estados a adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y judiciales necesarias para proteger a los niños contra toda forma de abuso, violencia o explotación sexual; en particular, el artículo 19 consagra la obligación de protegerlos frente a cualquier forma de violencia física o mental, el artículo 34 ordena impedir que sean inducidos o coaccionados a actividades sexuales ilícitas, explotados en la prostitución o utilizados en espectáculos o materiales pornográficos, y el artículo 35 obliga a prevenir el secuestro, la venta y la trata de niños para cualquier fin[24]. Estas obligaciones comprenden no solo la investigación y sanción de los delitos ya cometidos, sino la adopción de medidas razonables para impedir su comisión, de modo que una política migratoria orientada a prevenir el ingreso de condenados por delitos sexuales contra menores es compatible con la Convención y desarrolla el principio del interés superior del niño[25].

c) **Convención Americana sobre Derechos Humanos.** La Convención reconoce derechos a todas las personas, incluidas las extranjeras, pero ninguno de sus artículos consagra un derecho absoluto e irrestricto a ingresar al territorio de cualquier Estado. El artículo 22 regula la libertad de circulación y residencia de quienes se hallan legalmente en el territorio de un Estado Parte y admite restricciones previstas en la ley cuando sean necesarias para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás. De allí que una causal de inadmisión establecida por ley, sustentada en una finalidad constitucionalmente legítima y aplicada con respeto del debido proceso, es compatible con la Convención[26].

d) **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.** El artículo 12 del Pacto protege la libertad de circulación y el derecho a salir de cualquier país, pero no reconoce un derecho general de toda persona extranjera a ingresar libremente al territorio de otro Estado; además, el Comité de Derechos Humanos ha señalado que corresponde a los Estados determinar las condiciones de admisión de extranjeros, siempre que sus decisiones no sean arbitrarias ni discriminatorias[27]. Este criterio se encuentra en la Observación General No. 15 del Comité de Derechos Humanos, según la cual el Pacto no reconoce a los extranjeros el derecho a entrar en el territorio de un Estado Parte ni a residir en él, pues en principio corresponde al Estado decidir a quién admite[28].

e) **Protocolo de Palermo.** Por último, el Protocolo obliga a los Estados Parte a reforzar los controles fronterizos para prevenir y detectar la trata de personas (artículo 11) y promueve el intercambio de información entre autoridades para identificar a personas vinculadas con la delincuencia organizada transnacional (artículo 10), disposiciones que respaldan mecanismos de cooperación como el programa Angel Watch y el intercambio de información con INTERPOL[29].

4.1.5. Jurisprudencia de la Corte Constitucional

La Corte Constitucional ha desarrollado una línea jurisprudencial consistente sobre el tratamiento de los antecedentes judiciales, el derecho fundamental al habeas data y la potestad del Estado para regular el ingreso y permanencia de extranjeros, en la cual, si bien se protege a las personas frente a la divulgación indiscriminada de sus antecedentes penales, se admite que el Estado utilice esa información cuando exista una finalidad constitucional legítima, como ocurre en materia migratoria, con sujeción a los principios de legalidad, proporcionalidad, necesidad y debido proceso[30]. Las providencias relevantes son las siguientes:

Sentencia T-450 de 2022. La Corte Constitucional analizó acciones de tutela de ciudadanos colombianos que pedían modificar el certificado de antecedentes judiciales expedido para trámites migratorios ante autoridades extranjeras; reiteró que los antecedentes penales son datos personales protegidos por el habeas data, pero precisó que su tratamiento varía según la finalidad de la consulta. Cuando esta es

[16] Constitución Política de Colombia, artículo 93.
[17] Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, aprobada en Colombia mediante la Ley 12 de 1991.
[18] Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), suscrita el 22 de noviembre de 1969, aprobada en Colombia mediante la Ley 16 de 1972.
[19] Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, adoptado el 25 de mayo de 2000, aprobado en Colombia mediante la Ley 765 de 2002.
[20] Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, complementario de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, adoptado el 15 de noviembre de 2000, aprobado en Colombia mediante la Ley 800 de 2003.
[21] Convenio del Consejo de Europa para la protección de los niños contra la explotación y el abuso sexual, suscrito en Lanzarote el 25 de octubre de 2007.
[22] Corte IDH, Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile, Sentencia de 26 de septiembre de 2006 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C n. 154.
[23] Corte IDH, Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, "Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados".
[24] Convención sobre los Derechos del Niño, artículos 19, 34 y 35.

[25] Gaceta del Congreso No. 1419 de 2026.
[26] Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 22, numerales 1 y 3.
[27] Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 12, aprobado en Colombia mediante la Ley 74 de 1968.
[28] Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Observación General No. 15, "La situación de los extranjeros con arreglo al Pacto" (27º período de sesiones, 1986), párrafo 5.
[29] Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, artículos 10 y 11 (Ley 800 de 2003).
[30] Gaceta del Congreso No. 1419 de 2026.

exclusivamente migratoria, la información puede suministrarse a autoridades extranjeras si la consulta no es pública ni indiscriminada, se realiza dentro de un procedimiento migratorio específico, cuenta con autorización expresa del titular y persigue una finalidad legítima ligada a la seguridad, el control migratorio y la cooperación internacional[31].

Sentencia T-058 de 2015. En esta decisión la Corte distinguió la consulta pública de antecedentes judiciales de aquella destinada exclusivamente a procedimientos migratorios, y sostuvo que la solicitud del certificado por parte de un gobierno extranjero constituye un propósito legítimo en el marco del bloque de constitucionalidad y de los compromisos internacionales de Colombia[32].

Sentencia SU-139 de 2021. Esta sentencia de unificación precisó las diferencias entre la consulta general de antecedentes y la consulta con fines migratorios, señalando como características de esta última que solo procede dentro de un trámite migratorio determinado, que existe plena identificación del solicitante, que la información solo puede ser conocida por las autoridades competentes y que su finalidad es permitir a otro Estado decidir sobre el ingreso, permanencia o nacionalidad del solicitante; circunstancias que, a juicio de la Corte, descartan una vulneración del habeas data[33].

Las tres providencias analizan la entrega de antecedentes de nacionales por autoridades colombianas a Estados extranjeros, mientras que el proyecto regula el supuesto inverso: el uso en Colombia de información sobre condenas de extranjeros que pretenden ingresar al país. Sin embargo, su fundamento es aplicable por analogía, pues la Corte Constitucional admite en ambos casos el tratamiento restringido y controlado de datos penales con una finalidad migratoria legítima. De ahí la pertinencia de las garantías previstas en los artículos 4 (debido proceso, contradicción y recursos) y 5 (reserva y uso exclusivo de la información) del proyecto.

V. JUSTIFICACIÓN

5.1. Planteamiento del problema

La autora expone que Colombia ha consolidado en las últimas décadas una política migratoria basada en los principios de apertura, integración regional, cooperación internacional y respeto por los derechos humanos, pero que el incremento de los flujos migratorios ha generado nuevos desafíos para las autoridades de control migratorio y de seguridad. Uno de ellos es el ingreso de personas condenadas por delitos sexuales en otros países, que pueden aprovechar las limitaciones en el intercambio de información judicial para entrar al territorio sin que las autoridades cuenten con herramientas suficientes para identificar a tiempo sus antecedentes[34].

Esta situación, adquiere especial relevancia ante el aumento de casos de explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes, turismo sexual y trata de personas con fines de explotación sexual, conductas que constituyen graves violaciones de derechos humanos y frente a las cuales el Estado tiene obligaciones reforzadas de prevención, investigación, sanción y protección, particularmente en ciudades con alta afluencia de visitantes extranjeros[35].

La autora subraya que la iniciativa no pretende criminalizar la migración ni establecer medidas discriminatorias contra las personas extranjeras; parte de reconocer la migración como un fenómeno legítimo protegido por el derecho internacional, al tiempo que reivindica la facultad soberana del Estado de regular el ingreso, la permanencia y la salida de extranjeros cuando existan razones objetivas relacionadas con la seguridad pública, el orden público y los derechos fundamentales. En consecuencia, propone una medida excepcional, objetiva y proporcional, limitada a quienes tengan sentencia condenatoria ejecutoriada por delitos sexuales debidamente acreditada mediante fuentes oficiales nacionales o internacionales[36].

5.2. Contexto estadístico

a) Riesgos asociados al turismo con fines de explotación sexual. La autora señala que las autoridades colombianas han advertido un incremento en la presencia de ciudadanos extranjeros presuntamente vinculados con delitos de explotación sexual, turismo y abuso sexual infantil, y que, como respuesta, Migración Colombia ha fortalecido los controles migratorios y el intercambio de información con agencias internacionales, especialmente a través del programa Angel Watch del Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos[37]. Según el Informe de Gestión 2025 de la Policía Nacional citado por la autora, en ese año se generaron 203 alertas internacionales mediante dicho sistema, de las cuales 52 terminaron en la inadmisión de extranjeros por registrar antecedentes relacionados con delitos contra niños, niñas y adolescentes[38]. Estas cifras demuestran la utilidad de los mecanismos de cooperación, pero también la necesidad de un respaldo legal expreso para la actuación de las autoridades migratorias[39].

b) Incremento de inadmisiones. Según Migración Colombia, durante 2025 fueron inadmitidos más de un centenar de ciudadanos extranjeros por presuntos vínculos con actividades de turismo y explotación sexual, y en 2026 la entidad reportó un incremento significativo de estas medidas, en particular en Antioquia, donde más de 100 extranjeros habían sido inadmitidos solo en los primeros meses del año por posibles riesgos asociados a la explotación y el turismo sexual[40]. Por lo que, el fenómeno presenta una tendencia creciente que exige fortalecer el marco jurídico.

c) Explotación sexual de niños, niñas y adolescentes. el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ha advertido sobre la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en entornos asociados al turismo y ha desarrollado campañas de prevención en zonas hoteleras y turísticas[41], y la Fiscalía General de la Nación mantiene investigaciones permanentes por explotación sexual comercial, utilización de medios de comunicación para ofrecer actividades sexuales con menores, pornografía infantil, trata con fines de explotación sexual, y actos sexuales abusivos y acceso carnal abusivo con menores de edad[42], conductas que afectan bienes jurídicos de máxima protección constitucional[43].

d) Trata de personas con fines de explotación sexual. De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), la explotación sexual es, junto con el trabajo forzoso, una de las dos principales finalidades de la trata de personas en el mundo, en 2020 representó el 38,7 % de las víctimas detectadas. Las mujeres y las niñas son el 61 % de las víctimas de trata y el 90 % de las víctimas de trata con fines de explotación sexual, y el 60 % de las niñas víctimas es tratado con ese propósito[44]. En América Latina, las redes criminales aprovechan la situación de vulnerabilidad de la población migrante y los contextos de turismo para captar, trasladar y explotar víctimas, por lo que la cooperación migratoria y policial y el intercambio de información entre Estados son herramientas esenciales de prevención[45].

e) Colombia como destino de turismo sexual. La autora menciona que organismos como ECPAT International, UNICEF y el Departamento de Estado de los Estados Unidos han advertido que Colombia continúa siendo uno de los países de América Latina con riesgos asociados al turismo con fines de explotación sexual infantil, y que ciudades como Medellín, Cartagena y Bogotá concentran mayores esfuerzos institucionales para combatir estas modalidades delictivas[46].

Si bien Colombia ya realiza esfuerzos administrativos importantes, las decisiones de inadmisión dependen hoy principalmente de facultades reglamentarias, mecanismos de cooperación internacional y herramientas administrativas que no contemplan de manera expresa una causal legal fundada en la existencia de condenas ejecutoriadas por delitos sexuales; por ello, el proyecto busca dar un fundamento legal claro a la capacidad preventiva del Estado, mayor seguridad jurídica a las actuaciones de Migración Colombia y cumplimiento al deber de protección reforzada del artículo 44 constitucional.

5.3. Derecho comparado

5.3.1. Estados Unidos

El ordenamiento migratorio estadounidense contempla causales de inadmisibilidad relacionadas con la comisión de delitos, entre ellas las condenas por delitos que implican depravación moral (crimes involving moral turpitude), determinados delitos relacionados con sustancias controladas, la trata de personas y la existencia de dos o más condenas cuya suma de penas alcance el umbral legal; y que los delitos sexuales, especialmente contra menores, pueden producir consecuencias migratorias cuando encuadran en esas categorías[47].

Adicionalmente, el Angel Watch Center, administrada por Homeland Security Investigations (HSI), tiene por misión identificar anticipadamente a personas condenadas por delitos sexuales contra niños que planean viajar al exterior. El programa, originado en la denominada Operation Angel Watch, fue fortalecido en 2016 por la International Megan's Law, y opera en **cuatro pasos:** identificación del condenado que anuncia o registra un viaje, verificación de identidad, antecedentes e itinerario, remisión de alerta a las autoridades del país de destino y decisión soberana de este último sobre la admisión. No obstante, la alerta no equivale a una nueva condena ni obliga al país receptor a negar el ingreso, para Colombia este modelo demuestra la utilidad de la cooperación, aunque hace conveniente contar con una causal legal expresa y un procedimiento de verificación para que las alertas produzcan decisiones uniformes, motivadas y jurídicamente seguras[48].

5.3.2. Argentina.

La Ley 25.871 de Migraciones, modificada en 2025, establece impedimentos para el ingreso y permanencia de extranjeros con determinadas condenas o antecedentes penales, otorga un tratamiento reforzado a los delitos contra la integridad sexual, define qué se entiende por condena y antecedente para efectos migratorios, impone a los poderes judiciales y ministerios públicos el deber de informar a la Dirección Nacional de Migraciones sobre decisiones penales contra extranjeros, prevé una prohibición de reingreso no inferior a cinco años y permite recurrir las decisiones desde el exterior a través de las representaciones diplomáticas[49]. El caso argentino respalda la viabilidad regional de la medida, aunque el proyecto colombiano ofrece una garantía superior al exigir sentencia condenatoria ejecutoriada y no únicamente registros de investigaciones o decisiones que no estén en firme.

5.4. Necesidad de elevar la medida a rango legal

Actualmente las causales de inadmisión o rechazo de extranjeros se encuentran principalmente en el artículo 2.2.1.11.3.2 del Decreto 1067 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores, modificado, entre otros, por el Decreto 1743 de 2015, y que entre ellas figuran la existencia de procesos pendientes en el exterior, el registro de conductas que puedan comprometer la seguridad del Estado o la tranquilidad social, la inclusión en archivos de policía internacional y la información de organismos de seguridad o autoridades migratorias extranjeras que califique a la persona como riesgosa. Sin embargo, esa regulación no identifica de manera autónoma, clara y expresa la condena ejecutoriada por delitos sexuales como causal específica de inadmisión[50].

La iniciativa legislativa no desconoce ni reemplaza las competencias de Migración Colombia, sino que eleva a rango legal una política preventiva que hoy se aplica mediante causales reglamentarias generales.

---

[31] Corte Constitucional, Sentencia T-450 de 2022, magistrado ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najar.
[32] Corte Constitucional, Sentencia T-058 de 2015, magistrado ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez.
[33] Corte Constitucional, Sentencia SU-139 de 2021, magistrado ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najar.
[34] Gaceta del Congreso No. 1419 de 2026.
[35] Gaceta del Congreso No. 1419 de 2026.
[36] Ibid.
[37] Ibid.
[38] Informe de Gestión 2025 de la Policía Nacional. Disponible en: https://www.policia.gov.co/sites/default/files/descargables/informe_de_gestion_2025.pdf
[39] Gaceta del Congreso No. 1419 de 2026.
[40] Asuntos Legales: "Migración Colombia reporta más de 600 extranjeros inadmitidos en trimestre de 2026". Disponible en: https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/migracion-colombia-reporta-mas-de-600-extranjeros-inadmitidos-en-trimestre-de-2026-4361519
[41] Infobae: "Directora del ICBF denunció que hay explotación sexual infantil en hoteles de Colombia: Entre más pequeño es el niño, el pago es más alto". Disponible en: https://www.infobae.com/america/colombia/2022/12/06/directora-del-icbf-denuncio-que-hay-explotacion-sexual-infantil-en-hoteles-de-colombia-entre-mas-pequeno-es-el-nino-el-pago-es-mas-alto/
[42] Gaceta del Congreso No. 1419 de 2026.
[43] Ibid.
[44] Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Global Report on Trafficking in Persons 2022, Disponible en: https://www.unodc.org/documents/peruandecuador//Adjuntos/BriefGLOTIP2022_Peru.pdf
UNODC, Global Report on Trafficking in Persons 2024, datos de 2022, comunicado de prensa UNIS/CP/1182 del 11 de diciembre de 2024. Disponible en: https://unis.unvienna.org/unis/pressrels/2024/unisep1182.html
UNODC, discurso de lanzamiento del Global Report on Trafficking in Persons 2024, 16 de diciembre de 2024. Disponible en: https://www.unodc.org/unodc/en/speeches/2024/161224-launch-of-the-global-report-on-trafficking-in-persons-2024.html
[45] Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC): "How widespread are human trafficking and migrant smuggling in Latin America and the Caribbean? And other questions answered". 2024. Disponible en: https://unodc.org/unodc/frontpage/2024/September/how-widespread-are-human-trafficking-and-migrant-smuggling-in-latin-america-and-the-caribbean-and-other-questions-answered.html.
Alvarado, N., Forero, D., Peña, N. y Wolfenzon, D., La trata de personas en América Latina y el Caribe: situación, tendencias y respuestas del sector de seguridad y justicia, Banco Interamericano de Desarrollo, 2022, pp. 13 y 17. Disponible en: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-trata-de-personas-en-America-Latina-y-el-Caribe-situacion-tendencias-y-respuestas-del-sector-de-seguridad-y-justicia.pdf
[46] Departamento de Estado de los Estados Unidos, 2025 Trafficking in Persons Report: Colombia. Disponible en: https://www.state.gov/reports/2025-trafficking-in-persons-report/colombia/
ECPAT International, Entornos protectores: un modelo para prevenir la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes en viajes y turismo. Estudio de caso de Colombia y experiencias de Costa Rica, Bangkok, 2023, pp. 1 y 4. Disponible en: https://ecpat.org/wp-content/uploads/2023/09/Colombia_Entornos-protectores_viajes-y-turismo_ES_final.pdf
Policía Nacional de Colombia, "Durante 2025, en Medellín se han capturado 39 personas por delitos sexuales contra menores de edad". Disponible en: https://www.policia.gov.co/noticia/durante-2025-en-medellin-se-han-capturado-39-personas-por-delitos-sexuales-contra-menores
[47] Gaceta del Congreso No. 1419 de 2026
[48] International Megan's Law to Prevent Child Exploitation and Other Sexual Crimes Through Advanced Notification of Traveling Sex Offenders, Public Law 114-119, de 8 de febrero de 2016 (Estados Unidos). Disponible en: https://www.congress.gov/114/statute/STATUTE-130/STATUTE-130-Pg15.pdf
[49] República Argentina, Ley 25.871 de Migraciones (2003), artículo 29. La modificación de 2025 se introdujo mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia 366/2025, de 28 de mayo de 2025, publicado en el Boletín Oficial el 29 de mayo de 2025. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/norma-413297/texto
[50] Decreto 1067 de 2015, artículo 2.2.1.11.3.2, modificado por el Decreto 1743 de 2015.

La autora justifica esta elevación normativa en siete razones[51]:

1) Principio de legalidad. Aunque el ingreso al territorio no es un derecho absoluto, la inadmisión debe sustentarse en normas previas, claras y verificables. Una causal legal específica brinda mayor certeza y solidez jurídica a la decisión.

2) Estabilidad normativa. Una disposición reglamentaria puede ser modificada o derogada por el Gobierno mediante otra norma de igual jerarquía, mientras que una causal legal solo puede cambiarse por otra ley, lo que da continuidad a la política de prevención con independencia de las prioridades coyunturales de cada gobierno.

3) Legitimidad democrática. La identificación de los delitos que justifican la inadmisión implica una decisión de política criminal, migratoria y de protección de derechos que conviene discutir públicamente en el Congreso, con participación de las distintas fuerzas políticas y sectores interesados.

4) Delimitación de la potestad reglamentaria. La ley fija los elementos esenciales -sentencia ejecutoriada, delitos comprendidos, verificación de identidad, fuente oficial de la información, excepciones y garantías mínimas- y el Gobierno reglamenta los aspectos técnicos y operativos sin alterar ese contenido esencial.

5) Reducción de la discrecionalidad administrativa. Frente a causales generales como la tranquilidad social o la seguridad nacional, que conceden un amplio margen de valoración, la causal propuesta se basa en un supuesto objetivo y verificable, que corresponde a la existencia de una condena ejecutoriada por un delito comprendido en la ley.

6) Fortalecimiento del control judicial. Una causal clara y de rango legal facilita que las autoridades judiciales y administrativas verifiquen si la autoridad migratoria aplicó correctamente los presupuestos legales, incluida la correspondencia entre la condena extranjera y los delitos previstos en Colombia, la ejecutoria de la sentencia y la correcta identificación de la persona.

7) Armonización con la Política Integral Migratoria. La causal complementa el marco general fijado por la Ley 2136 de 2021 y permite que la prevención de los delitos sexuales quede expresamente incorporada en la política migratoria[52].

En síntesis, la autora aclara que el proyecto no crea una facultad inexistente, pues el Estado ya ejerce funciones de vigilancia y control migratorio y el Decreto 1067 de 2015 contempla causales generales de inadmisión; lo que persigue es dotar a la inadmisión de personas extranjeras condenadas por delitos sexuales de mayor jerarquía, estabilidad, precisión, legitimidad democrática y control jurídico. La ley definirá la causal y sus elementos esenciales, y el decreto reglamentario seguirá regulando la verificación de la información, el control migratorio, la coordinación interinstitucional y la ejecución material de la decisión[53].

La medida persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa -la protección prevalente de los niños, niñas y adolescentes y de la integridad sexual de las personas-, es idónea para alcanzarla porque se activa ante un supuesto objetivo y verificable, y resulta proporcionada en la medida en que se limita a condenas ejecutoriadas, exige verificación de autenticidad e identidad, aplica el principio de doble incriminación frente a condenas extranjeras y garantiza el derecho de contradicción y los recursos de ley, incluso desde el exterior[54]. Asimismo, su elevación a rango legal es coherente con el artículo 100 de la Constitución, que reserva a la ley la posibilidad de condicionar o negar derechos civiles de los extranjeros por razones de orden público.

[51] Gaceta del Congreso No. 1419 de 2026.
[52] Ley 2136 de 2021, "Por medio de la cual se establecen las definiciones, principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la Política Integral Migratoria del Estado colombiano -PIM, y se dictan otras disposiciones".
[53] Gaceta del Congreso No. 1419 de 2026.
[54] Ibid.

V. POTENCIALES CONFLICTOS DE INTERÉS

El artículo 291 de la ley 5 de 1992 -Reglamento Interno del Congreso-, modificado por el artículo 3 de la ley 2003 de 2019, establece que: "el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar". A su turno, el artículo 286 de la norma en comento, modificado por el artículo 1 de la ley 2003 de 2019, define el conflicto de interés como la "situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista".

En este sentido, el presente proyecto de ley al ser de carácter general no constituye un beneficio particular, actual y directo para ningún congresista. Esto se debe a que su propósito es fortalecer la protección de los niños, niñas y adolescentes, la integridad sexual y la seguridad de las personas en el territorio nacional, mediante la creación de una causal legal de inadmisión aplicable a los extranjeros que registren sentencias condenatorias ejecutoriadas por delitos sexuales y el fortalecimiento de los mecanismos de verificación de antecedentes judiciales en el control migratorio. Se trata, como lo señala la autora, de una medida general, abstracta e impersonal, dirigida a regular el ejercicio de las funciones de control migratorio del Estado y a desarrollar medidas de prevención orientadas a la protección del interés general, cuyos efectos recaen sobre personas extranjeras que pretendan ingresar al país.

Por lo tanto, no se evidencia que los congresistas puedan incurrir en posibles conflictos de interés. Tampoco puede afirmarse que exista un beneficio particular, actual y directo que les impida participar en la discusión y votación de este proyecto. Lo anterior, no exime del deber de los congresistas de examinar, en cada caso concreto, la existencia de posibles hechos que generen conflictos de interés. En tal caso, deberán declararlos de conformidad con lo dispuesto en el inciso 1 del artículo 286 del reglamento, que establece: "Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones".

VI. IMPACTO FISCAL

De acuerdo con lo pautado en 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", todo proyecto de ley que ordene gasto u otorgue beneficios tributarios debe hacer explícitos, en su exposición de motivos y en las ponencias de trámite, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso con la que serán atendidos, en concordancia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

No obstante, la jurisprudencia constitucional ha precisado que el alcance de esta exigencia es distinto según se trate de iniciativas gubernamentales o de iniciativas de origen congresional. En la Sentencia C-075 de 2022, la Corte Constitucional reiteró que, tratándose de proyectos de iniciativa del Congreso, la responsabilidad del Legislador "demanda una mínima consideración al respecto, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales"[55]. Esa consideración mínima supone que, durante la deliberación, los congresistas cuenten con información suficiente sobre el impacto de la medida. La misma jurisprudencia ha sostenido de manera reiterada que la carga principal del análisis de impacto fiscal recae sobre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público[56], y que la eventual ausencia de su concepto no constituye, por sí sola, un vicio que impida el trámite ni la aprobación de la iniciativa[57].

Se advierte que el proyecto de ley no genera impacto fiscal, pues no ordena gasto público, no otorga beneficios tributarios ni crea nuevas fuentes de erogación a cargo del Presupuesto General de la Nación. Su contenido se limita a establecer una causal legal de inadmisión de extranjeros condenados mediante sentencia ejecutoriada por delitos sexuales, a fijar las garantías de debido proceso y de protección de datos personales aplicables a esa decisión, y a orientar el ejercicio de funciones que las entidades involucradas ya tienen asignadas. En efecto, las tareas de verificación de antecedentes (artículo 3), cooperación internacional (artículo 6) y reglamentación y registro estadístico (artículo 7) se enmarcan en las competencias actuales de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, del Ministerio de Relaciones Exteriores y de la Policía Nacional en materia de control migratorio, relaciones internacionales y cooperación policial. Por ello, pueden ejecutarse con la planta de personal, la infraestructura tecnológica y las apropiaciones presupuestales existentes, sin crear entidades, cargos ni programas nuevos. En consecuencia, la iniciativa es compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, sin perjuicio del concepto que, en ejercicio de sus competencias, pueda emitir el Ministerio de Hacienda y Crédito Público durante el trámite legislativo.

[55] Corte Constitucional, Sentencia C-075 de 2022, magistrado ponente: Alejandro Linares Cantillo.
[56] Corte Constitucional, Sentencia C-286 de 2009, magistrado ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.
[57] Ibid.

VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO DEL PROYECTO	PROPUESTA PLIEGO MODIFICATORIO	JUSTIFICACIÓN
Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto fortalecer la seguridad y la protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas, adolescentes y demás personas que se encuentren en el territorio nacional, mediante la creación de una causal de inadmisión aplicable a los extranjeros que registren condenas ejecutoriadas por delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, por trata de personas, o por conductas conexas de explotación sexual, así como mediante el fortalecimiento de los mecanismos de consulta, verificación e intercambio de información sobre antecedentes judiciales en el marco del control migratorio. **Parágrafo.** Para efectos de la presente ley, se entenderán comprendidos los delitos previstos en el Título IV de la Ley 599 de 2000, Código Penal, denominado "Delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales"; los previstos en el Título III, Capítulo Quinto, del mismo código, relativos a la trata de personas; así como aquellos que los modifiquen, adicionen o sustituyan.	**Artículo 1. Objeto.** La presente ley tiene por objeto fortalecer la seguridad y la protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas, adolescentes y demás personas que se encuentren en el territorio nacional, mediante la creación de una causal de inadmisión aplicable a ~~los~~ **las** ~~extranjeros~~ **personas extranjeras** que registren condenas ejecutoriadas por delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales~~,~~ **o** por trata de personas~~, o por conductas conexas de explotación sexual~~, así como mediante el fortalecimiento de los mecanismos de consulta, verificación e intercambio de información sobre antecedentes judiciales en el marco del control migratorio. **Parágrafo.** Para efectos de la presente ley, se entenderán comprendidos los delitos previstos en el Título IV de la Ley 599 de 2000, Código Penal, denominado "Delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales"; los previstos en el Título III, Capítulo Quinto, del mismo código, relativos a la trata de personas; así como aquellos que los modifiquen, adicionen o sustituyan.	Se unifica la denominación "personas extranjeras" en todo el articulado. Se suprime la expresión "conductas conexas de explotación sexual", por indeterminada, pues las conductas de explotación sexual ya están comprendidas en el Título IV del Código Penal al que remite el parágrafo. Así, el objeto guarda correspondencia exacta con la causal del artículo 2.
Artículo 2. Causal de inadmisión. Constituirá causal de inadmisión al territorio nacional el ingreso de personas extranjeras respecto de las cuales exista sentencia condenatoria ejecutoriada por la comisión de delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, o de cualquier otra conducta punible de naturaleza sexual prevista en la legislación colombiana. Cuando la condena haya sido proferida por una autoridad judicial extranjera, la causal de inadmisión procederá siempre que la conducta por la cual fue impuesta la condena sea equivalente a alguno de los delitos previstos en el ordenamiento jurídico colombiano, de conformidad con el principio de doble incriminación. La existencia de la condena podrá acreditarse mediante información oficial proveniente de autoridades judiciales competentes, autoridades migratorias, organismos de cooperación judicial o policial internacional, sistemas oficiales de intercambio de información criminal, mecanismos internacionales de cooperación de los que Colombia haga parte o cualquier otra fuente oficial cuya autenticidad y confiabilidad pueda ser verificada por la autoridad migratoria competente. La autoridad migratoria adoptará una decisión individual y motivada, de conformidad con los principios de legalidad, necesidad, razonabilidad y proporcionalidad. **Parágrafo.** La inadmisión prevista en el presente artículo únicamente procederá respecto de sentencias condenatorias ejecutoriadas y debidamente verificadas por la autoridad migratoria competente, garantizando la autenticidad de la	**Artículo 2. Causal especial de inadmisión.** Constituirá causal **especial** de inadmisión al territorio nacional el ingreso de personas extranjeras respecto de las cuales exista sentencia condenatoria ejecutoriada por la comisión de **alguno de los** delitos ~~contra~~ **señalados en el parágrafo del artículo 1 de** la ~~libertad~~**,** presente ~~integridad y formación sexuales, o de cualquier otra conducta punible de naturaleza sexual prevista en la legislación colombiana~~ **ley**. Cuando la condena haya sido proferida por una autoridad judicial extranjera, la causal de inadmisión procederá siempre que la **condena se encuentre ejecutoriada conforme al ordenamiento del Estado que la profirió y que la** conducta por la cual fue impuesta ~~la condena~~ sea equivalente a alguno de los delitos ~~previstos~~ **señalados** en el ~~ordenamiento~~ **inciso** ~~jurídico colombiano~~ **anterior**, de conformidad con el principio de doble incriminación. La existencia de la condena podrá acreditarse mediante información oficial proveniente de autoridades judiciales competentes, autoridades migratorias, organismos de cooperación judicial o policial internacional, sistemas oficiales de intercambio de información criminal, mecanismos internacionales de cooperación de los que Colombia haga parte o cualquier otra fuente oficial cuya autenticidad**, integridad, vigencia** y ~~confiabilidad~~ **correspondencia** ~~pueda~~ **con la identidad de la persona puedan** ser ~~verificada~~ **verificadas** por la autoridad migratoria competente**. No serán suficientes para configurar la causal las investigaciones, denuncias,**	Se sustituye la expresión "cualquier otra conducta punible de naturaleza sexual" por una remisión a los delitos del parágrafo del artículo 1. Se exige la ejecutoria de la condena extranjera, se precisa qué información no basta para configurar la causal y se refuerza la verificación de identidad y vigencia. Se agrega un parágrafo de salvaguarda de las obligaciones de protección internacional y no devolución.

información y el respeto por el debido proceso administrativo.	**imputaciones, acusaciones, medidas de aseguramiento, anotaciones de inteligencia, registros policiales o condenas no ejecutoriadas.** La autoridad migratoria adoptará una decisión individual y motivada, de conformidad con los principios de legalidad, **finalidad,** necesidad, razonabilidad**, proporcionalidad, veracidad** y ~~proporcionalidad~~ **buena fe**. Parágrafo.**1** La inadmisión prevista en el presente artículo únicamente procederá respecto de sentencias condenatorias ejecutoriadas y debidamente verificadas por la autoridad migratoria competente, garantizando la autenticidad de la información y el respeto por el debido proceso administrativo. **Cuando existan dudas razonables sobre la identidad de la persona, la autenticidad o vigencia de la sentencia, la equivalencia de la conducta o la existencia de una decisión posterior que haya extinguido, anulado, revisado o dejado sin efectos la condena, la autoridad migratoria deberá agotar la verificación prevista en el artículo 4 antes de adoptar la decisión.** **Parágrafo 2. La aplicación de esta causal se entiende sin perjuicio de las obligaciones constitucionales, legales e internacionales del Estado colombiano en materia de asilo, refugio, protección internacional, prohibición de devolución y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.**	
Artículo 3. Verificación de antecedentes. Migración Colombia, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Policía Nacional y las demás autoridades competentes, implementará mecanismos permanentes para verificar los antecedentes judiciales de los extranjeros que pretendan ingresar al territorio nacional, utilizando para ello los sistemas nacionales e internacionales de cooperación judicial y policial disponibles.	**Artículo 3. Verificación de antecedentes.** Migración Colombia, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Policía Nacional y las demás autoridades competentes, implementará mecanismos permanentes para verificar los antecedentes judiciales de ~~los~~ **las** ~~extranjeros~~ **personas extranjeras** que pretendan ingresar al territorio nacional, utilizando para ello los sistemas nacionales e internacionales de cooperación judicial y policial disponibles. **La verificación**	Se unifica la denominación "personas extranjeras". Se incorpora el principio de necesidad, para que la consulta se limite a la información relevante para la causal. Se exige que el "nivel de riesgo" se determine con criterios objetivos fijados en el reglamento, para reducir la discrecionalidad.
Deberá exigirse la presentación de certificado oficial de antecedentes penales, expedido por la autoridad competente del país de nacionalidad o de residencia del solicitante, cuando este provenga de un país con el cual Colombia no cuente con un instrumento vigente de consulta directa o intercambio automatizado de información judicial. Cuando exista dicho instrumento, la verificación se realizará prioritariamente por consulta directa, sin perjuicio de que la naturaleza de la visa, el tiempo de permanencia, el nivel de riesgo o las circunstancias particulares justifiquen exigir adicionalmente el certificado. **Parágrafo.** Las causales de inadmisión establecidas en la presente ley se aplicarán sin perjuicio de las demás causales de inadmisión, rechazo o deportación previstas en el Decreto 1067 de 2015 o en las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan, respecto de supuestos distintos a los regulados en esta ley.	**se limitará a la información necesaria para establecer la procedencia de la causal prevista en el artículo 2 de la presente ley.** Deberá exigirse la presentación de certificado oficial de antecedentes penales, expedido por la autoridad competente del país de nacionalidad o de residencia del solicitante, cuando este provenga de un país con el cual Colombia no cuente con un instrumento vigente de consulta directa o intercambio automatizado de información judicial. Cuando exista dicho instrumento, la verificación se realizará prioritariamente por consulta directa, sin perjuicio de que la naturaleza de la visa, el tiempo de permanencia, el nivel de riesgo **determinado conforme a criterios objetivos definidos en la reglamentación** o las circunstancias particulares justifiquen exigir adicionalmente el certificado. **Parágrafo.** Las causales de inadmisión establecidas en la presente ley se aplicarán sin perjuicio de las demás causales de inadmisión, rechazo o deportaciones previstas en el Decreto 1067 de 2015 o en las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan, respecto de supuestos distintos a los regulados en esta ley.	
Artículo 4. Garantías del debido proceso. Antes de adoptar la decisión de inadmisión, la autoridad migratoria deberá verificar la autenticidad de la información obtenida y garantizar al extranjero la posibilidad de ejercer su derecho de contradicción cuando exista duda razonable sobre la identidad, la vigencia de la condena o la autenticidad de los registros consultados. Contra la decisión de inadmisión procederán los recursos previstos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, los cuales podrán interponerse y sustentarse por el extranjero desde el exterior, directamente o por intermedio de las misiones diplomáticas o consulares de Colombia, dentro de los términos legales. La autoridad migratoria competente deberá resolver el recurso	**Artículo 4. Garantías del debido proceso.** Antes de adoptar la decisión de inadmisión **con fundamento en el artículo 2 de la presente ley**, la autoridad migratoria deberá verificar la autenticidad de la información obtenida y garantizar **al** ~~a~~ ~~extranjero~~ **la persona extranjera** la posibilidad de ejercer su derecho de contradicción cuando exista duda razonable sobre la identidad, la vigencia de la condena o la autenticidad de los registros consultados. **Para tal efecto, deberá:** **1. Informar a la persona extranjera, en un idioma y por un medio que comprenda, el inicio de la actuación, los hechos que la sustentan y la posible consecuencia migratoria.** **2. Permitirle formular observaciones y aportar documentos sobre su identidad, la**	Se concretan las garantías mínimas que la jurisprudencia constitucional exige en los procedimientos migratorios: información comprensible, contradicción, intérprete, asistencia consular, evaluación de protección internacional y decisión escrita y motivada.
dentro de los dos (2) meses siguientes a su interposición.	**autenticidad o vigencia de la condena, la equivalencia de la conducta y la existencia de decisiones judiciales posteriores.** **3. Garantizar gratuitamente la asistencia de un intérprete o traductor cuando la persona no comprenda o no hable suficientemente el español.** **4. Informarle su derecho a comunicarse con las autoridades consulares de su Estado de origen y facilitar dicha comunicación cuando la solicite.** **5. Evaluar, antes de ejecutar el retorno, si la persona manifiesta necesidades de protección internacional o si existen circunstancias que comprometan la prohibición de devolución.** **La decisión constará por escrito y expresará los hechos, las normas aplicables, las pruebas consideradas, las razones por las cuales se cumplen los requisitos de la causal y los recursos que proceden contra ella.** Contra la decisión de inadmisión **adoptada con fundamento en la presente ley** procederán los recursos previstos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, los cuales podrán interponerse y sustentarse por ~~el~~ **la** ~~extranjero~~ **persona extranjera** desde el exterior, directamente o por intermedio de las misiones diplomáticas o consulares de Colombia, dentro de los términos legales. La autoridad migratoria competente deberá resolver el recurso dentro de los dos (2) meses siguientes a su interposición. **En todo caso, la ejecución de la inadmisión respetará la dignidad humana e integridad personal.** **Parágrafo. La reglamentación establecerá procedimientos diferenciados para los casos en que la verificación pueda realizarse de manera inmediata y para aquellos en que existan dudas razonables sobre la identidad, la autenticidad, la vigencia o la equivalencia de la**	
	condena. En ningún caso el trámite podrá hacer nugatorio el derecho de defensa y contradicción.	
Artículo 5. Protección de datos personales. La información relacionada con antecedentes judiciales obtenida en desarrollo de la presente ley tendrá carácter reservado y únicamente podrá ser utilizada para fines de control migratorio, de conformidad con la Constitución Política, la Ley Estatutaria 1581 de 2012, la Ley 1266 de 2008, las normas que las modifiquen o sustituyan y la jurisprudencia constitucional sobre habeas data. Cuando la información provenga de autoridades u organismos de otro Estado en el marco de instrumentos bilaterales o multilaterales de cooperación, su tratamiento se sujetará además a las condiciones de reserva y protección de datos personales pactadas en dichos instrumentos	**Artículo 5. Protección de datos personales.** La información relacionada con antecedentes judiciales obtenida en desarrollo de la presente ley tendrá carácter reservado y únicamente podrá ser utilizada para fines de control migratorio, de conformidad con la Constitución Política, la Ley Estatutaria 1581 de 2012, la Ley 1266 de 2008 **en lo que resulte aplicable**, las normas que las modifiquen o sustituyan y la jurisprudencia constitucional sobre habeas data. **Su tratamiento se limitará a verificar la identidad de la persona, establecer la existencia, firmeza y vigencia de la condena, determinar la equivalencia de la conducta y adoptar, ejecutar o revisar la decisión migratoria. Queda prohibida su divulgación pública, su utilización para finalidades distintas y su conservación por un término superior al necesario para cumplir dichas finalidades.** **Migración Colombia adoptará las medidas técnicas, humanas y administrativas necesarias para impedir la adulteración, pérdida, consulta, uso o acceso no autorizado o fraudulento de la información, y garantizará a la persona el ejercicio de los derechos de conocimiento, actualización y rectificación, sin perjuicio de las restricciones legalmente justificadas por razones de seguridad y control migratorio.** Cuando la información provenga de autoridades u organismos de otro Estado en el marco de instrumentos bilaterales o multilaterales de cooperación, su tratamiento se sujetará además a las condiciones de reserva y protección de datos personales pactadas en dichos instrumentos**.** **Parágrafo. La reglamentación podrá desarrollar los procedimientos técnicos, los estándares de seguridad, los tiempos de conservación y los mecanismos de**	Se precisan en la ley las finalidades del tratamiento, la prohibición de usos distintos, la conservación limitada, los deberes de seguridad de Migración Colombia y los derechos del titular. Se corrige la puntuación final del inciso segundo.

	auditoría, pero no podrá ampliar las finalidades, las categorías de información, las autoridades habilitadas ni las formas de circulación previstas en la presente ley.	
Artículo 6. Cooperación internacional. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores fortalecerá los mecanismos de cooperación internacional dirigidos al intercambio de información sobre personas condenadas por delitos sexuales, mediante convenios bilaterales, multilaterales o sistemas internacionales de cooperación judicial y policial, respetando los principios de legalidad, reciprocidad, protección de datos personales y derechos humanos. **Parágrafo.** El Gobierno Nacional priorizará la reactivación, formalización o suscripción de los instrumentos de cooperación judicial y policial que se encuentren suspendidos o pendientes de perfeccionamiento con los países de origen o tránsito de mayor flujo migratorio hacia Colombia, y presentará informe anual a las Comisiones Segunda de Senado y Cámara sobre los avances alcanzados.	**Artículo 6. Cooperación internacional.** El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores**,** fortalecerá los mecanismos de cooperación internacional dirigidos al intercambio de información sobre personas ~~condenadas~~ **respecto de las cuales exista sentencia condenatoria ejecutoriada** por **los** delitos ~~sexuales~~ **señalados en el artículo 2 de la presente ley**, mediante convenios bilaterales, multilaterales o sistemas internacionales de cooperación judicial y policial, respetando los principios de legalidad, reciprocidad, **necesidad,** protección de datos personales y derechos humanos. **Parágrafo.** El Gobierno Nacional priorizará la reactivación, formalización o suscripción de los instrumentos de cooperación judicial y policial que se encuentren suspendidos o pendientes de perfeccionamiento con los países de origen o tránsito de mayor flujo migratorio hacia Colombia, y presentará informe anual a las Comisiones ~~Segunda~~ **Segundas Constitucionales Permanentes del Senado** de ~~Senado~~ **la República** y **de la** Cámara **de Representantes** sobre los avances alcanzados.	Se ajusta el alcance del intercambio de información a las condenas ejecutoriadas por los delitos de la causal, en coherencia con el artículo 2, y se agrega el principio de necesidad. Se corrigen la puntuación y la denominación de las comisiones destinatarias del informe.
Artículo 7. Reglamentación. El Gobierno Nacional reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes a su entrada en vigencia, estableciendo los procedimientos técnicos para la consulta, verificación e intercambio de información necesaria para el cumplimiento de esta ley. **Parágrafo.** Dentro del mismo término, Migración Colombia deberá implementar en sus sistemas de información una causal estadística autónoma que permita identificar y reportar, de manera desagregada por nacionalidad, sexo y tipo de delito, las inadmisiones fundamentadas especificamente en la presente ley.	**Artículo 7. Reglamentación.** El Gobierno Nacional reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes a su entrada en vigencia, estableciendo los procedimientos técnicos para la consulta, verificación e intercambio de información necesaria para el cumplimiento de esta ley. **La reglamentación no podrá crear causales de inadmisión, ampliar las previstas en la presente ley ni establecer nuevas categorías de información personal.** Parágrafo **1**. Dentro del mismo término, Migración Colombia deberá implementar en sus sistemas de información una ~~causal~~ **categoría** estadística autónoma que permita identificar y reportar, de manera desagregada por nacionalidad, sexo y tipo de delito, las inadmisiones fundamentadas especificamente en la presente ley. **Parágrafo 2. Las entidades responsables darán cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley con cargo a los recursos que les sean apropiados en el Presupuesto General de la Nación, en concordancia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.**	Se delimita la potestad reglamentaria a los aspectos técnicos. Se sustituye "causal estadística" por "categoría estadística", para evitar que se confunda con una nueva causal jurídica de inadmisión. Se agrega un parágrafo que precisa que la ley se ejecuta con los recursos existentes, en coherencia con el análisis de impacto fiscal de la ponencia.

VIII. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones y haciendo uso de las facultades conferidas por la Ley 5 de 1992, presento **ponencia positiva con modificaciones** y, en consecuencia, solicito a los miembros de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República dar **primer debate** al Proyecto de Proyecto de Ley 245 de 2026 Senado, "Por medio de la cual se establecen las medidas para fortalecer la protección de la niñez, la adolescencia, la integridad sexual y la seguridad de las personas en el territorio nacional, mediante la creación de una causal de inadmisión de extranjeros condenados por delitos sexuales, y se dictan otras disposiciones", de conformidad con el **texto propuesto.**

De los honorables senadores,

Iván Cepeda Castro
Senador de la República
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
PROYECTO DE LEY 245 DE 2026 SENADO

"POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA FORTALECER LA PROTECCIÓN DE LA NIÑEZ, LA ADOLESCENCIA, LA INTEGRIDAD SEXUAL Y LA SEGURIDAD DE LAS PERSONAS EN TERRITORIO NACIONAL, MEDIANTE LA CREACIÓN DE UNA CAUSAL DE INADMISIÓN DE EXTRANJEROS CONDENADOS POR DELITOS SEXUALES, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto fortalecer la seguridad y la protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas, adolescentes y demás personas que se encuentren en el territorio nacional, mediante la creación de una causal de inadmisión aplicable a las personas extranjeras que registren condenas ejecutoriadas por delitos contra la libertad, integridad y formación sexual o por trata de personas, así como mediante el fortalecimiento de los mecanismos de consulta, verificación e intercambio de información sobre antecedentes judiciales en el marco del control migratorio.

Parágrafo. Para efectos de la presente ley, se entenderán comprendidos los delitos previstos en el Título IV de la Ley 599 de 2000, Código Penal, denominado "Delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales"; los previstos en el Título III, Capítulo Quinto, del mismo código, relativos a la trata de personas; así como aquellos que los modifiquen, adicionen o sustituyan.

Artículo 2. Causal especial de inadmisión. Constituirá causal especial de inadmisión al territorio nacional el ingreso de personas extranjeras respecto de las cuales exista sentencia condenatoria ejecutoriada por la comisión de alguno de los delitos señalados en el parágrafo del artículo 1 de la presente ley.

Cuando la condena haya sido proferida por una autoridad judicial extranjera, la causal de inadmisión procederá siempre que la condena se encuentre ejecutoriada conforme al ordenamiento del Estado que la profirió y que la conducta por la cual fue impuesta sea equivalente a alguno de los delitos señalados en el inciso anterior, de conformidad con el principio de doble incriminación.

La existencia de la condena podrá acreditarse mediante información oficial proveniente de autoridades judiciales competentes, autoridades migratorias, organismos de cooperación judicial o policial internacional, sistemas oficiales de intercambio de información criminal, mecanismos internacionales de cooperación de los que Colombia haga parte o cualquier otra fuente oficial cuya autenticidad, integridad, vigencia y correspondencia con la identidad de la persona puedan ser verificadas por la autoridad migratoria competente. No serán suficientes para configurar la causal las investigaciones, denuncias, imputaciones, acusaciones, medidas de aseguramiento, anotaciones de inteligencia, registros policiales o condenas no ejecutoriadas.

La autoridad migratoria adoptará una decisión individual y motivada, de conformidad con los principios de legalidad, finalidad, necesidad, razonabilidad, proporcionalidad, veracidad y buena fe.

Parágrafo 1. La inadmisión prevista en el presente artículo únicamente procederá respecto de sentencias condenatorias ejecutoriadas y debidamente verificadas por la autoridad migratoria competente, garantizando la autenticidad de la información y el respeto por el debido proceso administrativo. Cuando existan dudas razonables sobre la identidad de la persona, la autenticidad o vigencia de la sentencia, la equivalencia de la conducta o la existencia de una decisión posterior que haya extinguido, anulado, revisado o dejado sin efectos la condena, la autoridad migratoria deberá agotar la verificación prevista en el artículo 4 antes de adoptar la decisión.

Parágrafo 2. La aplicación de esta causal se entiende sin perjuicio de las obligaciones constitucionales, legales e internacionales del Estado colombiano en materia de asilo, refugio, protección internacional, prohibición de devolución y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Artículo 3. Verificación de antecedentes. Migración Colombia, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Policía Nacional y las demás autoridades competentes, implementará mecanismos permanentes para verificar los antecedentes judiciales de las personas extranjeras que pretendan ingresar al territorio nacional, utilizando para ello los sistemas nacionales e internacionales de cooperación judicial y policial disponibles. La verificación se limitará a la información necesaria para establecer la procedencia de la causal prevista en el artículo 2 de la presente ley.

Deberá exigirse la presentación de certificado oficial de antecedentes penales, expedido por la autoridad competente del país de nacionalidad o de residencia del solicitante, cuando este provenga de un país con el cual Colombia no cuente con un instrumento vigente de consulta directa o intercambio automatizado de información judicial. Cuando exista dicho instrumento, la verificación se realizará prioritariamente por consulta directa, sin perjuicio de que la naturaleza de la visa, el tiempo de permanencia, el nivel de riesgo determinado conforme a criterios objetivos definidos en la reglamentación o las circunstancias particulares justifiquen exigir adicionalmente el certificado.

Parágrafo. Las causales de inadmisión establecidas en la presente ley se aplicarán sin perjuicio de las demás causales de inadmisión, rechazo o deportaciones previstas en el Decreto 1067 de 2015 o en las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan, respecto de supuestos distintos a los regulados en esta ley.

Artículo 4. Garantías del debido proceso. Antes de adoptar la decisión de inadmisión con fundamento en el artículo 2 de la presente ley, la autoridad migratoria deberá verificar la autenticidad de la información obtenida y garantizar a la persona extranjera la posibilidad de ejercer su derecho de contradicción cuando exista duda razonable sobre la identidad, la vigencia de la condena o la autenticidad de los registros consultados. Para tal efecto, deberá:

1. Informar a la persona extranjera, en un idioma y por un medio que comprenda, el inicio de la actuación, los hechos que la sustentan y la posible consecuencia migratoria.

2. Permitirle formular observaciones y aportar documentos sobre su identidad, la autenticidad o vigencia de la condena, la equivalencia de la conducta y la existencia de decisiones judiciales posteriores.

3. Garantizar gratuitamente la asistencia de un intérprete o traductor cuando la persona no comprenda o no hable suficientemente el español.

4. Informarle su derecho a comunicarse con las autoridades consulares de su Estado de origen y facilitar dicha comunicación cuando la solicite.

5. Evaluar, antes de ejecutar el retorno, si la persona manifiesta necesidades de protección internacional o si existen circunstancias que comprometan la prohibición de devolución.

La decisión constará por escrito y expresará los hechos, las normas aplicables, las pruebas consideradas, las razones por las cuales se cumplen los requisitos de la causal y los recursos que proceden contra ella.

Contra la decisión de inadmisión adoptada con fundamento en la presente ley procederán los recursos previstos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, los cuales podrán interponerse y sustentarse por la persona extranjera desde el exterior, directamente o por intermedio de las misiones diplomáticas o consulares de Colombia, dentro de los términos legales. La autoridad migratoria competente deberá resolver el recurso dentro de los dos (2) meses siguientes a su interposición. En todo caso, la ejecución de la inadmisión respetará la dignidad humana e integridad personal.

Parágrafo. La reglamentación establecerá procedimientos diferenciados para los casos en que la verificación pueda realizarse de manera inmediata y para aquellos en que existan dudas razonables sobre la identidad, la autenticidad, la vigencia o la equivalencia de la condena. En ningún caso el trámite podrá hacer nugatorio el derecho de defensa y contradicción.

Artículo 5. Protección de datos personales. La información relacionada con antecedentes judiciales obtenida en desarrollo de la presente ley tendrá carácter reservado y únicamente podrá ser utilizada para fines de control migratorio, de conformidad con la Constitución Política, la Ley Estatutaria 1581 de 2012, la Ley 1266 de 2008 en lo que resulte aplicable, las normas que las modifiquen o sustituyan y la jurisprudencia constitucional sobre habeas data.

Su tratamiento se limitará a verificar la identidad de la persona, establecer la existencia, firmeza y vigencia de la condena, determinar la equivalencia de la conducta y adoptar, ejecutar o revisar la decisión migratoria. Queda prohibida su divulgación pública, su utilización para finalidades distintas y su conservación por un término superior al necesario para cumplir dichas finalidades.

Migración Colombia adoptará las medidas técnicas, humanas y administrativas necesarias para impedir la adulteración, pérdida, consulta, uso o acceso no autorizado o fraudulento de la información, y garantizará a la persona el ejercicio de los derechos de conocimiento, actualización y rectificación, sin perjuicio de las restricciones legalmente justificadas por razones de seguridad y control migratorio.

Cuando la información provenga de autoridades u organismos de otro Estado en el marco de instrumentos bilaterales o multilaterales de cooperación, su tratamiento se sujetará además a las condiciones de reserva y protección de datos personales pactadas en dichos instrumentos.

Parágrafo. La reglamentación podrá desarrollar los procedimientos técnicos, los estándares de seguridad, los tiempos de conservación y los mecanismos de auditoría, pero no podrá ampliar las finalidades, las categorías de información, las autoridades habilitadas ni las formas de circulación previstas en la presente ley.

Artículo 6. Cooperación internacional. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, fortalecerá los mecanismos de cooperación internacional dirigidos al intercambio de información sobre personas respecto de las cuales exista sentencia condenatoria ejecutoriada por los delitos señalados en el artículo 2 de la presente ley, mediante convenios bilaterales, multilaterales o sistemas internacionales de cooperación judicial y policial, respetando los principios de legalidad, reciprocidad, necesidad, protección de datos personales y derechos humanos.

Parágrafo. El Gobierno Nacional priorizará la reactivación, formalización o suscripción de los instrumentos de cooperación judicial y policial que se encuentren suspendidos o pendientes de perfeccionamiento con los países de origen o tránsito de mayor flujo migratorio hacia Colombia, y presentará informe anual a las Comisiones Segundas Constitucionales Permanentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes sobre los avances alcanzados.

Artículo 7. Reglamentación. El Gobierno Nacional reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes a su entrada en vigencia, estableciendo los procedimientos técnicos para la consulta, verificación e intercambio de información necesaria para el cumplimiento de esta ley. La reglamentación no podrá crear causales de inadmisión, ampliar las previstas en la presente ley ni establecer nuevas categorías de información personal.

Parágrafo 1. Dentro del mismo término, Migración Colombia deberá implementar en sus sistemas de información una categoría estadística autónoma que permita identificar y reportar, de manera desagregada por nacionalidad, sexo y tipo de delito, las inadmisiones fundamentadas específicamente en la presente ley.

Parágrafo 2. Las entidades responsables darán cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley con cargo a los recursos que les sean apropiados en el Presupuesto General de la Nación, en concordancia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Artículo 8. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables senadores,

Iván Cepeda Castro
Senador de la República
Ponente

OBSERVACIONES CIUDADANAS

OBSERVACIÓN CIUDADANA A EL ARTÍCULO 4º DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 277 DE 2026 SENADO, PUBLICADO EN LA *GACETA DEL CONGRESO* NÚMERO 1532 DE 14 DE OCTUBRE DE 2026, SOBRE LA DELIMITACIÓN DE LAS LABORES DE PROTECCIÓN Y ESCOLTA DE LA UNP.

por medio del cual se reconoce como actividad de alto riesgo el ejercicio de funciones de labores de protección en la Unidad Nacional de Protección (UNP), se establece su régimen de selección y verificación, y se dictan otras disposiciones.

Comisión Séptima Constitucional Permanente
CSP-CS- 1137-2026
Bogotá D.C., 09 de noviembre de 2026

Doctor
DIEGO ALEJANDRO GONZALEZ GONZALEZ
Secretario General

LUCENA GONZÁLEZ QUIROGA
Jefe Sección de Leyes
Senado de la República.
E. S. D.

ASUNTO: Publicación observación al Proyecto de Ley 277 DE 2026 **"POR MEDIO DEL CUAL SE RECONOCE COMO ACTIVIDAD DE ALTO RIESGO EL EJERCICIO DE FUNCIONES DE LABORES DE PROTECCIÓN EN LA UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN - UNP, SE ESTABLECE SU RÉGIMEN DE SELECCIÓN Y VERIFICACIÓN, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**

Respetados,

Por instrucciones de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima del Senado, remito para lo de su competencia y con base en lo dispuesto en el inciso 5 del artículo 2 de la Ley 1431 de 2011 por medio electrónico, para su publicación en la Gaceta del Congreso de la República, a saber:

CONCEPTO: OBSERVACION CIUDADANA A EL ARTÍCULO 4.o DEL PROYECTO DE LEY 277 DE 2026 SENADO

REFRENDADO POR: HERMES DANILO CABARCAS CAMACHO

NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: No 277 DE 2026 SENADO

TITULO DEL PROYECTO: "POR MEDIO DEL CUAL SE RECONOCE COMO ACTIVIDAD DE ALTO RIESGO EL EJERCICIO DE FUNCIONES DE LABORES DE PROTECCIÓN EN LA UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN - UNP, SE ESTABLECE SU RÉGIMEN DE SELECCIÓN Y VERIFICACIÓN, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

NÚMERO DE FOLIOS: OCHO (08) FOLIOS

Atentamente,

Secretario General Comisión Séptima
Proyectó: Daniela Ortiz
Revisó y aprobó: Alfredo José Moisés López -**Secretario General**

06 de noviembre de 2026.

Honorables senadores,
COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SENADO DE LA REPÚBLICA
Bogotá, D. C.

ASUNTO: OBSERVACION CIUDADANA A EL ARTÍCULO 4.º DEL PROYECTO DE LEY 277 DE 2026 SENADO, PUBLICADO EN LA GACETA DEL CONGRESO 1532 DE 14 DE OCTUBRE DE 2026, SOBRE LA DELIMITACIÓN DE LAS LABORES DE PROTECCIÓN Y ESCOLTA DE LA UNP.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 277 DE 2026 SENADO

"por medio del cual se reconoce como actividad de alto riesgo el ejercicio de funciones de labores de protección en la Unidad Nacional de Protección -UNP, se establece su régimen de selección y verificación, y se dictan otras disposiciones"

Artículo 4.º adiciónese un numeral 8 al artículo 2° del decreto 2090 de 2003.

"8. trabajos de agente de protección y escolta de protección ejercidos por servidores públicos de planta y contratistas de la unidad nacional de protección"

Yo, **HERMES DANILO CABARCAS CAMACHO**, identificado con cédula de ciudadanía n.º **13.850.270** expedida en Barrancabermeja, actuando en nombre propio y ejerciendo mi derecho de participación en la presentación de observaciones sobre cualquier proyecto de ley o de acto legislativo cuyo examen y estudio se esté adelantando en alguna de las Comisiones Constitucionales Permanentes, presento respetuosamente la siguiente solicitud relacionada con el artículo 4°del **PROYECTO DE LEY 277 DE 2026 SENADO.**

La presente, se formula en ejercicio del derecho constitucional de participación en la formación de las leyes y con fundamento en los artículos 230, 231 y 232 de LA LEY 5 DE 1992, teniendo en cuenta la modificación introducida al artículo 231 por la LEY 2390 DE 2024. Su objeto es solicitar a la **COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL SENADO DE LA REPÚBLICA** que considere la inclusión de los escoltas vinculados a empresas de vigilancia y seguridad privada en el **PROYECTO DE LEY 277 DE 2026 SENADO**, conforme al principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política.

I. OBJETO Y ALCANCE

La presente solicitud consiste en que el Congreso examine si existe una justificación constitucional suficiente para establecer un tratamiento diferente entre los escoltas vinculados a la Unidad Nacional de Protección y aquellos que desarrollan funciones materialmente comparables en empresas privadas, fuera de los esquemas de dicha entidad.

Se solicita específicamente que la delimitación de los trabajadores comprendidos en la iniciativa legislativa sea examinada conforme al principio constitucional de igualdad, teniendo en cuenta las funciones efectivamente desempeñadas y las condiciones materiales relevantes para la finalidad del régimen propuesto.

La presente se formula con pleno respeto por las competencias constitucionales del Congreso de la República para determinar el contenido definitivo de las disposiciones legislativas.

II. DISPOSICIÓN LEGISLATIVA OBJETO DE OBSERVACIÓN

El artículo 4° del **PROYECTO DE LEY 277 DE 2026 SENADO** propone adicionar un numeral 8° al artículo 2° del Decreto Ley 2090 de 2003, referido a determinadas labores de protección y escolta vinculadas con la Unidad Nacional de Protección.

La observación que se presenta se concentra exclusivamente en el alcance de esta disposición, particularmente en la ausencia de una referencia expresa a los trabajadores vinculados a empresas de vigilancia y seguridad privada legalmente autorizadas que prestan servicios de escolta y protección personal fuera de los esquemas de la Unidad Nacional de Protección.

Es necesario distinguir entre los trabajadores de empresas privadas que ejecutan servicios de protección contratados por dicha entidad y aquellos que desarrollan funciones de escolta para otros clientes.

Ambos grupos pueden desempeñar actividades materialmente semejantes, aunque las condiciones particulares de prestación del servicio deben examinarse objetivamente.

Por consiguiente, se solicita que la **COMISIÓN SÉPTIMA** evalúe si la vinculación contractual con la Unidad Nacional de Protección constituye una justificación suficiente para delimitar el ámbito de aplicación de la iniciativa legislativa o si resulta procedente contemplar también a los escoltas del sector privado que desempeñan funciones comparables.

Esta solicitud no desconoce las particularidades de los esquemas estatales de protección. Su finalidad es evitar que la naturaleza jurídica del empleador o del contratante constituya el único criterio determinante para establecer el alcance de la regulación.

III. IDENTIFICACIÓN DE LOS GRUPOS COMPARABLES

Para examinar la diferencia de tratamiento objeto de esta solicitud, resulta necesario identificar con precisión los grupos de trabajadores involucrados.

PRIMER GRUPO: comprende a los servidores públicos que desempeñan funciones efectivas de protección y escolta dentro de la Unidad Nacional de Protección.

SEGUNDO GRUPO: corresponde a trabajadores vinculados a empresas privadas que ejecutan servicios de protección contratados por dicha entidad.

TERCER GRUPO: está integrado por trabajadores de empresas de vigilancia y seguridad privada legalmente autorizadas que realizan funciones de escolta y protección personal para clientes diferentes de la Unidad Nacional de Protección.

La comparación relevante se establece principalmente entre el segundo y el tercer grupo, puesto que ambos pueden encontrarse vinculados a empleadores privados y desempeñar labores de protección personal.

La diferencia radica fundamentalmente en el destinatario del servicio o en el esquema contractual bajo el cual se desarrolla la actividad.

No obstante, esta circunstancia no permite concluir automáticamente que las condiciones ocupacionales sean idénticas.

Para determinar su comparabilidad deben examinarse las funciones efectivamente ejecutadas y las demás circunstancias materiales relevantes para la finalidad de la regulación.

En consecuencia, la denominación del cargo y la naturaleza del empleador no deberían sustituir el examen de las condiciones reales de trabajo.

Esta consideración constituye uno de los fundamentos de nuestra solicitud de inclusión de los escoltas del sector privado dentro del análisis legislativo.

IV. PROBLEMA JURÍDICO Y TESIS CENTRAL

El problema jurídico que se somete a consideración de la **COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL SENADO DE LA REPÚBLICA** consiste en determinar si existe una justificación constitucional, objetiva y razonable para que el **PROYECTO DE LEY 277 DE 2026 SENADO** contemple a determinados trabajadores que desempeñan labores de protección y escolta vinculados a la **Unidad Nacional de Protección**, sin incluir expresamente a quienes ejercen funciones materialmente comparables en empresas de vigilancia y seguridad privada legalmente autorizadas.

La cuestión constitucional no radica en desconocer las particularidades de los esquemas estatales de protección, sino en establecer si tales diferencias justifican un tratamiento legislativo distinto frente a los trabajadores de empresa de seguridad privada que pueden desarrollar actividades sustancialmente equivalentes.

La tesis central sostiene que la naturaleza pública o privada del empleador, así como la vinculación contractual con la **Unidad Nacional de Protección**, no deberían constituir, por sí solas, criterios suficientes para excluir a los escoltas del sector privado del ámbito de aplicación del régimen propuesto, cuando desempeñen funciones materialmente comparables y se encuentren sometidos a condiciones ocupacionales equivalentes.

El reconocimiento solicitado, encuentra su fundamento principal en el artículo 13 de la Constitución Política, que reconoce el derecho a la igualdad ante la ley y exige que las diferencias de tratamiento jurídico entre sujetos comparables cuenten con una justificación objetiva y razonable.

Debe precisarse que el principio de igualdad no impide al Congreso establecer distinciones entre grupos de trabajadores. El legislador dispone de un margen de configuración normativa para determinar los destinatarios de las medidas de protección social.

Sin embargo, el ejercicio de esa competencia debe guardar correspondencia con la finalidad de la regulación y con las diferencias materiales que puedan existir entre los trabajadores comprendidos en ella.

Por esto, si la finalidad del proyecto consiste en reconocer determinadas labores de escolta y protección personal como actividades de alto riesgo para la salud, resulta constitucionalmente pertinente examinar si la vinculación con una entidad estatal constituye una diferencia material suficiente para delimitar sus beneficiarios.

Lo que se solicita es que el Congreso examine si dicha diferenciación encuentra una justificación relacionada con la finalidad del régimen especial o si podría producir una exclusión insuficientemente sustentada de trabajadores que desarrollan funciones materialmente comparables.

Finalmente, la inclusión de los escoltas vinculados a empresas privadas constituye una solicitud de evaluación legislativa fundada en el principio constitucional de igualdad, cuyo alcance definitivo corresponde determinar a la honorable **COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE.**

V. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ACTIVIDADES DE ALTO RIESGO PARA LA SALUD

El Decreto Ley 2090 de 2003 establece el régimen especial de pensiones para trabajadores que desarrollan actividades de alto riesgo para la salud.

Su artículo primero define estas actividades en función de su naturaleza o de las condiciones en que se ejecutan, cuando implican una disminución de la expectativa de vida saludable del trabajador.

Esta definición constituye un elemento central para nuestra solicitud, porque exige distinguir entre tres categorías que no deben confundirse: el riesgo para la seguridad física, los riesgos laborales generales y el riesgo especial para la salud que justifica un tratamiento pensional diferenciado.

El ejercicio de funciones de escolta puede implicar exposición a amenazas, agresiones, situaciones de violencia y exigencias operativas particulares.

Sin embargo, la existencia de estos peligros no demuestra automáticamente que todas las modalidades de escolta satisfagan los presupuestos establecidos en el Decreto Ley 2090 de 2003.

Para sustentar adecuadamente su inclusión legislativa es necesario examinar las condiciones reales de ejecución de la actividad, la duración de la exposición, las exigencias físicas y psicológicas y la evidencia científica disponible sobre sus consecuencias para la salud.

En este sentido, la evaluación no debería depender exclusivamente de la entidad para la cual se presta el servicio.

Un trabajador vinculado a una empresa privada puede desarrollar funciones de protección personal que, en determinadas circunstancias, presenten características ocupacionales comparables con las de un escolta asignado a un esquema de la Unidad Nacional De Protección UNP.

No obstante, esa equivalencia debe establecerse mediante criterios verificables y no presumirse a partir de la denominación del cargo.

Por esta razón, solicitamos que la **COMISIÓN SÉPTIMA** examine la posibilidad de incluir expresamente a los escoltas de empresas privadas legalmente autorizadas dentro de la delimitación normativa propuesta, siempre que se acrediten los presupuestos técnicos y jurídicos correspondientes.

Esta solicitud no implica el reconocimiento automático de una pensión especial ni pretende desconocer los requisitos que el legislador establezca para acceder a ella.

Su finalidad es que la eventual inclusión en la categoría legal de actividades de alto riesgo responda a las condiciones materiales del trabajo y no exclusivamente a la naturaleza pública o privada del empleador.

VI. SOLICITUDES

De manera respetuosa y con fundamento en las consideraciones constitucionales y jurídicas expuestas, y especialmente en el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política de Colombia, respetuosamente solicito:

PRIMERA. Que la **COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE** examine y considere la inclusión expresa de los trabajadores vinculados a empresas de vigilancia y seguridad privada legalmente autorizadas que desempeñan funciones efectivas de escolta y protección personal, dentro del ámbito de aplicación del **PROYECTO DE LEY 277 DE 2026 SENADO**.

SEGUNDA. Que, durante el estudio y deliberación del proyecto, se evalúe la justificación constitucional de establecer un tratamiento diferente entre los escoltas vinculados a la **Unidad Nacional de Protección,** de aquellos que desempeñan funciones materialmente comparables en empresas privadas, particularmente cuando la distinción se fundamente exclusivamente en la naturaleza del empleador o en la vinculación institucional.

TERCERA. Que se estudie la pertinencia de ajustar el artículo 4° del **PROYECTO DE LEY 277 DE 2026 SENADO,** mediante el cual se propone adicionar un numeral 8° al artículo 2° del Decreto Ley 2090 de 2003, con el propósito de contemplar expresamente a los escoltas del sector privado que cumplan las condiciones legalmente exigibles.

La determinación de la redacción normativa definitiva corresponderá al Congreso de la República, dentro del ejercicio de sus competencias constitucionales y legales.

CUARTA. Que el presente escrito sea recibido, incorporado al expediente legislativo y remitido a los ponentes del **PROYECTO DE LEY 277 DE 2026 SENADO**, para su consideración durante el trámite correspondiente, de conformidad con las disposiciones aplicables de la **LEY 5 DE 1992**.

QUINTA. Que se informe el número de radicado asignado a esta solicitud y, cuando corresponda, su remisión a los responsables del estudio legislativo.

La presente tiene como propósito exclusivo promover el estudio técnico, jurídico, fiscal y social, de inclusión del personal escolta, trabajador de empresas de vigilancia y seguridad privada a nivel nacional en el ámbito de aplicación del proyecto de ley, con fundamento en el principio constitucional de igualdad.

Se solicita respetuosamente que la **COMISIÓN SÉPTIMA** considere esta propuesta durante el trámite legislativo, atendiendo a las funciones efectivamente desempeñadas por los trabajadores y a la necesidad de que las diferencias de tratamiento normativo cuenten con una justificación constitucional objetiva y razonable.

Atentamente,

HERMES DANILO CABARCAS CAMACHO
C. C. 13.850.270 de Barrancabermeja
Correo: danilocabarcas@hotmail.com
Teléfono: 312 436 9331

Comisión Séptima Constitucional Permanente

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., al día (09) del mes de noviembre del año dos mil veintiséis (2026) - En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, las siguientes consideraciones:

CONCEPTO: OBSERVACION CIUDADANA A EL ARTÍCULO 4.o DEL PROYECTO DE LEY 277 DE 2026 SENADO

REFRENDADO POR: HERMES DANILO CABARCAS CAMACHO

NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: No 277 DE 2026 SENADO

TITULO DEL PROYECTO: "POR MEDIO DEL CUAL SE RECONOCE COMO ACTIVIDAD DE ALTO RIESGO EL EJERCICIO DE FUNCIONES DE LABORES DE PROTECCIÓN EN LA UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN - UNP, SE ESTABLECE SU RÉGIMEN DE SELECCIÓN Y VERIFICACIÓN, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

NÚMERO DE FOLIOS: OCHO (08) FOLIOS

Lo anterior, en cumplimento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

El secretario,

ALFREDO JOSÉ MÓISES LÓPEZ
Secretario General
Comisión Séptima
Senado de la República

CONTENIDO

Gaceta número 1753 - Lunes, 9 de noviembre de 2026

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS **Págs.**

Informe de ponencia positiva con modificaciones para primer debate del Proyecto de Ley número 245 de 2026 Senado, por medio de la cual se establecen las medidas para fortalecer la protección de la niñez, la adolescencia, la integridad sexual y la seguridad de las personas en el territorio nacional, mediante la creación de una causal de inadmisión de extranjeros condenados por delitos sexuales, y se dictan otras disposiciones 1

OBSERVACIONES CIUDADANAS

Observación ciudadana a el artículo 4º del Proyecto de Ley número 277 de 2026 Senado, publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 1532 de 14 de octubre de 2026, sobre la delimitación de las labores de protección y escolta de la UNP., por medio del cual se reconoce como actividad de alto riesgo el ejercicio de funciones de labores de protección en la Unidad Nacional de Protección (UNP), se establece su régimen de selección y verificación, y se dictan otras disposiciones 7

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2026