

REPÚBLICA DE COLOMBIA



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 2230

Bogotá, D. C., martes, 25 de noviembre de 2025

EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA DE ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 302 DE 2025 SENADO, 020 DE 2025 CÁMARA

HONORABLE SENADORA PALOMA VALENCIA Y GERMÁN BLANCO

por medio del cual se crea el Ministerio de Igualdad y Equidad y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., 25 de noviembre de 2025

Honorable Senador

JULIO CHAGÜI

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

Honorable Representante

GABRIEL BECERRA

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Informe de ponencia de archivo del **Proyecto de Ley No. 302 de 2025 Senado, 020 de 2025 Cámara** "Por medio del cual se crea el ministerio de igualdad y equidad y se dictan otras disposiciones".

Respetados Presidentes:

Reciban un cordial saludo

En cumplimiento de la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República y de acuerdo con lo establecido en el Artículo 156 de la Ley 5 de 1992, nos permitimos rendir informe de ponencia de archivo del **Proyecto de Ley No. 302 de 2025 Senado, 020 de 2025 Cámara** "Por medio del cual se crea el ministerio de igualdad y equidad y se dictan otras disposiciones".

TRÁMITE DEL PROYECTO

El proyecto fue radicado por el Ministro del Interior, Armando Benedetti, y el Ministro de Igualdad, Carlos Rocero, en la Secretaría General de la Honorable Cámara de Representantes el 20 de julio de 2025 y fue publicado en la Gaceta 1199 de 2025.

El 17 de octubre de 2025 el Presidente de la República radicó solicitud de mensaje de urgencia. El 7 de noviembre de 2025 la Mesa Directiva del Senado de la República autorizó a la Comisión Primera del Senado de la República a desarrollar sesiones conjuntas con la Comisión Primera de la Honorable Cámara de Representantes para el trámite del presente proyecto.

La Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado designó a los siguientes Senadores como ponentes: Clara Eugenia López Obregón, León Fredy Muñoz Lopera (coordinadores), Carlos Alberto Benavides Mora, Julio Elías Chagüi Flores, Temístocles Ortega Narváez, Paloma Valencia Laserna, Fabio Raúl Amín Saleme, Julián Gallo Cubillos, German Alcides Blanco Álvarez.

Por su parte, Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara designó a los siguientes Representantes como ponentes: Karyme Adriana Cotes Martínez, Pedro José Suárez Vacca (Coordinadores), Delcy Esperanza Isaza Buenaventura, Gersel Luis Pérez Altamiranda, Hernán Darío Cadavid Márquez, Jennifer Dalley Pedraza Sandoval, Jorge Eliecer Tamayo Marulanda, Luis Alberto Albán Urbano, Marelén Castillo Torres, Orlando Castillo Advíncula.

MINISTERIO DE LA IGUALDAD: DERROCHE, BUROCRACIA E INEFICIENCIA.

Desde su creación en 2023, el Ministerio de la Igualdad ha fungido como ejemplo absoluto de derroche, burocracia e ineficiencia. Bajo el pretexto de luchar contra la desigualdad, se puso en marcha una operación administrativa sin precedentes de duplicidad de funciones, costosas nóminas, mínima ejecución y transferencia de recursos a patrimonios autónomos para contratar bajo reglas de derecho privado, sin publicación de facturas en el Secop ni trazabilidad de los recursos.

A continuación, se expone una relación de los principales costos y presuntas irregularidades desarrolladas en el Ministerio de la Igualdad que ameritan, por un lado, que el Congreso niegue la aprobación de este proyecto de ley y, por otro lado, que los entes de control adelanten una investigación exhaustiva sobre los manejos dados a los recursos dados por los contribuyentes.

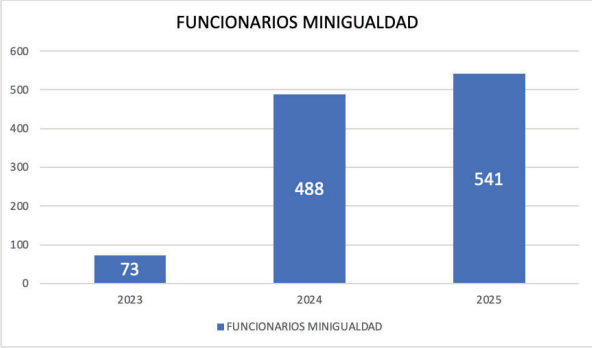
1. Estructura del Ministerio

Como ninguna otra entidad en el Estado colombiano, el Ministerio de la Igualdad tiene una estructura administrativa desproporcionadamente abultada. A pesar que entidades como el Ministerio de Hacienda o el Ministerio de Educación solo tienen dos Viceministerios, el Ministerio de la Igualdad presenta la siguiente estructura:

MINIGUALDAD
5 Viceministerios
20 Direcciones

32 Direcciones Territoriales

La entidad tiene una planta autorizada de 744 empleos, de los cuales, a la fecha, se han provisto 541. Es necesario advertir que transcurridos tres años desde la entrada en vigencia de este Ministerio, la entidad **no ha realizado concurso** para proveer los cargos con funcionarios de carrera administrativa. **La totalidad de los funcionarios vinculados han sido de libre nombramiento y provisionalidad**¹.



En materia de contratistas, el Ministerio disparó la vinculación de personas mediante órdenes de prestación de servicios en 2025. Mientras en 2024 el costo de las OPS

¹ MinIguAldad. Respuesta derecho de petición SE-2025-00019872

ascendió a \$69.500.000, para la vigencia 2025, a corte de noviembre, ese monto llegó a los \$9.055.330.001².



2. Tercerización de recursos para ejecutarlos por derecho privado a través de una fiducia con duplicidad de funciones

Con posterioridad a la aprobación de la Ley 2281 de 2022, el Gobierno Nacional incluyó en el artículo 72 de la Ley 2294 de 2024, Plan Nacional de Desarrollo, la creación del Fondo para la Superación de Brechas de Desigualdad Poblacional e Inequidad Territorial, a través del cual, en teoría, se deberían administrar los recursos destinados para el desarrollo de los programas, planes y proyectos del sector Igualdad y Equidad.

En desarrollo de esta habilitación legal, el 29 de diciembre de 2023 la entonces Ministra de Igualdad, Francia Márquez, suscribió el contrato de fiducia mercantil

² MinIguAldad. Respuesta derecho de petición SE-2025-00019872

MIE-CD-003-2023 con el Consorcio Fondo MinIguAldad y Equidad, integrado por la Fiduciaria la Previsora, Fiducoldex y Fiduagraria, con el propósito que administrara los recursos que le transfiriera MinIguAldad “con el fin de destinados única y exclusivamente a la finalidad específica del presente contrato, es decir, al desarrollo de programas, planes y proyectos para el sector de Igualdad y Equidad, dirigidos a superar la desigualdad poblacional e inequidad territorial y poblacional³”, el cual se ejecutará hasta el 31 de diciembre de 2026.

Sin embargo, de acuerdo a los informes de supervisión del contrato publicados en el Secop a corte de junio de 2025, este Fondo no ha contratado programas, planes y proyectos necesarios para superar la desigualdad en Colombia, sino que, por el contrario, se ha dedicado a vincular personas mediante contratos de prestación de servicios con personas naturales y jurídicas y contratos laborales.

A lo anterior, se suma que este fondo, por mandato del artículo 72 del PND, se rige por reglas de derecho privado, lo que quiere decir que el mismo ha operado como un mecanismo para utilizar la mayoría de los recursos asignados a MinIguAldad y ejecutarlos por fuera del Estatuto General de Contratación.

³ Contrato MIE-CD-003-2023, cláusula quinta.

MinHacienda
Recursos
PGN

MinIgualdad

Fondo
MinIgualdad
(Fiducia)

Contratación por
derecho privado
\$1.9 billones
autorizados

Prueba de ello, es que en el Secop no reposan las facturas de los contratos que suscribe la Fiduciaria como administradora del Fondo⁴, las ofertas, el monto ni el objeto, así como tampoco se utilizan los mecanismos de selección previstos por la Ley 80 (licitación, selección abreviada, etc.). Toda la contratación es directa, sin que sea posible hacer seguimiento. No es posible conocer a quién contratan, por cuánto tiempo y a qué precio. A lo único que se tiene acceso es a los informes de supervisión, los cuales se publican sin los anexos ni comprobantes. vale señalar que, a la fecha, faltan por publicar los informes correspondientes a los meses de julio, agosto, septiembre y octubre de 2025.

Ejecución del Contrato

Ejecución del Contrato

Porcentaje

Recepción de artículos

Referencia	Fecha prevista de entrega	% ejecución prevista	Fecha real de entrega	% ejecución real	Estado
No existen resultados que cumplir con los criterios de diligencia esperados					

Facturas del contrato

Nº de pago	Número de factura	Código de autorización	Fecha de expedición	Fecha de recepción	Valor total de la factura
No existen resultados que cumplir con los criterios de diligencia esperados					

⁴ Secop. Contrato MIE-CD-003-2023.

En este contexto, no tiene sentido que el Ministerio prevea una planta de personal tan abultada cuando, en realidad, la mayor parte de los recursos se ejecutan a través de una Fiducia que también vincula funcionarios y contratistas. Estamos en presencia de una estructura jurídica y financiera que genera una inconcebible duplicidad de funciones para administrar y contratar los recursos que el Congreso aprueba para el Ministerio.

A los 541 funcionarios que están actualmente vinculados al Ministerio y a las 191 personas contratadas mediante órdenes de prestación de servicios para la vigencia 2025, es necesario adicionar los 233 OPS y 26 contratos laborales que ha vinculado el Fondo para realizar las mismas funciones que deben adelantar los servidores de MinIgualdad: ejecutar los programas, planes y proyectos para superar la desigualdad.

Nómina MinIgualdad
2025

541 funcionarios

191 contratistas

Nómina paralela Fondo
MinIgualdad
Enero 2024-Junio 2025

233 contratistas

26 contratos laborales

En total, para la ejecución de los recursos asignados al Ministerio de la Igualdad, ya sea a través de la entidad o mediante la Fiducia, se han contratado 541 funcionarios, 424 contratistas y 26 personas mediante contrato laboral. Un despropósito.

Como se advirtió previamente, a la fecha, de acuerdo a los informes de supervisión publicados en el Secop, el Fondo MinIgualdad no ha ejecutado programas, políticas o proyectos estratégicos para superar la desigualdad en Colombia. La contratación se ha centrado en burocracia, a pesar que el Ministerio pactó con la Fiduciaria el pago de una comisión mensual por administración que para 2024 correspondió a \$89.700.000 y para 2025 ascendió a \$98.221.500.

CONTRATACIÓN FONDO MINIGUALDAD ⁵		
Mes – gestión realizada	Comisión	Recursos
<u>Enero-Abril 2024</u> 9 OPS 2 Contratos laborales 1 convenio de cooperación 1 contrato de arrendamiento 2 órdenes de compra	---	Se autorizó la transferencia de \$469.047 millones de MinIgualdad al Fondo, correspondientes a la vigencia 2023 MinIgualdad transfirió \$40.000 millones al Fondo
<u>Mayo 2024</u> 16 OPS 1 Contrato prestación de servicios persona jurídica 6 contratos laborales 1 contrato de suministro 1 orden de compra	\$89.700.000	---
<u>Mayo 2024</u> 16 OPS 1 Contrato prestación de servicios persona jurídica	\$89.700.000	---

⁵ Secop. Contrato MIE-CD-003-2023. Informes de supervisión Enero 2024 - junio 2025.

6 contratos laborales 1 contrato de suministro 1 orden de compra		
<u>Junio 2024</u> 11 OPS 1 Contrato prestación de servicios persona jurídica 1 Contrato laboral 1 Contrato de suministro	\$89.700.000	---
<u>Julio 2024</u> 15 OPS 1 convenio de cooperación	\$89.700.000	---
<u>Agosto 2024</u> 17 OPS 1 cesión de contrato de prestación de servicios con persona natural 2 Contratos de prestación de servicios persona jurídica 3 contratos laborales	\$89.700.000	MinIgualdad transfirió \$27.907 millones al Fondo
<u>Septiembre 2024</u> 3 OPS 1 contrato laboral 2 Contratos de prestación de servicios persona jurídica 1 contrato de consultoría	\$89.700.000	---

Cierre 2024 Transferencias autorizadas por \$1.9 billones. Transferencias realizadas: \$118.652 millones Costo comisión Fiducia: \$717 millones Reserva expirada de recursos 2023: \$350.394 millones Gestión: 114 OPS 15 contratos laborales 10 Contratos de prestación de servicios persona jurídica 4 convenios 1 contrato de arrendamiento 5 órdenes de compra		
Enero 2025 4 OPS 4 Contratos de prestación de servicios persona jurídica 2 contratos laborales 1 contrato de interventoría 1 contrato de cesión 2 otrosí	\$98.221.500	MinIgualdad transfirió \$62.909 millones al Fondo
Febrero 2025 43 OPS 2 contratos laborales 3 contratos de cesión 3 otrosí 1 orden de compra	\$98.221.500	MinIgualdad transfirió \$60.508 millones al Fondo
Marzo 2025 19 OPS 1 contrato laboral 1 contrato de cesión	\$98.221.500	MinIgualdad transfirió \$54.693 millones al Fondo

8 otrosí		
Abril 2025 22 OPS 1 contrato laboral 9 otrosí	\$98.221.500	MinIgualdad transfirió \$34.736 millones al Fondo
Mayo 2025 2 OPS 4 Otrosí	\$98.221.500	MinIgualdad transfirió \$8.774 millones al Fondo
Junio 2025 29 OPS 5 contratos laborales 1 otrosí	\$98.221.500	MinIgualdad transfirió \$106.506 millones al Fondo
Corte a junio 2025 Transferencias autorizadas por \$1.9 billones. Transferencias realizadas: \$221.581 millones Costo comisión Fiducia: \$589 millones Reserva expirada de recursos 2023: 350.394 Gestión: 119 OPS 11 contratos laborales 4 Contratos de prestación de servicios persona jurídica Gestión Fondo Enero 2024 - Junio 2025 233 OPS 26 contratos laborales 14 Contratos de prestación de servicios persona jurídica		

Ligado con esto, la estructuración presupuestal de MinIgualdad está diseñada para que la mayoría de sus recursos sean ejecutados a través de este Fondo y no mediante los mecanismos de contratación ordinarios de la entidad:

RELACIÓN PRESUPUESTO MINIGUALDAD - TRANSFERENCIAS AL FONDO			
(Cifras en millones)			
Año	Presupuesto MinIgualdad	Rubro para transferir al Fondo	Porcentaje
2023	\$500.000	\$469.047	93.8%
2024	\$1.548.268	\$1.300.000	83.9%
2025	\$1.297.435	\$669.053	51.5%

En este escenario, no tiene sentido que el Ministerio de Igualdad exista y tenga una burocracia tan robusta cuando el grueso de su presupuesto se ejecuta a través de una fiducia. Si la intención del Gobierno es mantener este diseño de ejecución tercerizada de los recursos, es apenas lógico que el Ministerio sea liquidado o, cuando menos, tenga una reducción considerable de su estructura burocrática.

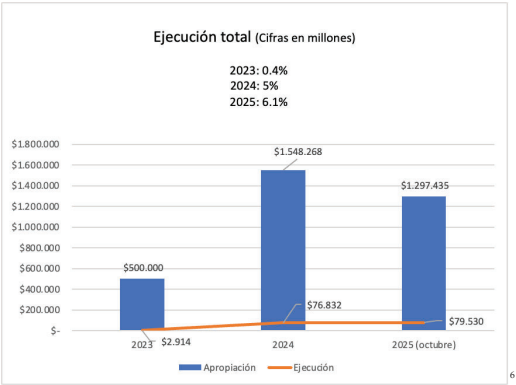
Los funcionarios vinculados al Ministerio, en la práctica, no cumplen ninguna labor significativa que justifique su permanencia en la nómina estatal, toda vez que son los contratistas que vincula el Fondo los que terminan siendo responsables de la implementación de los proyectos para superar la desigualdad en Colombia.

Estamos en presencia de una inadmisible duplicidad de funciones con la cual los recursos que esperan en las regiones las comunidades vulnerables terminan destinados a cubrir una nómina de funcionarios y contratistas de libre nombramiento y provisionalidad.

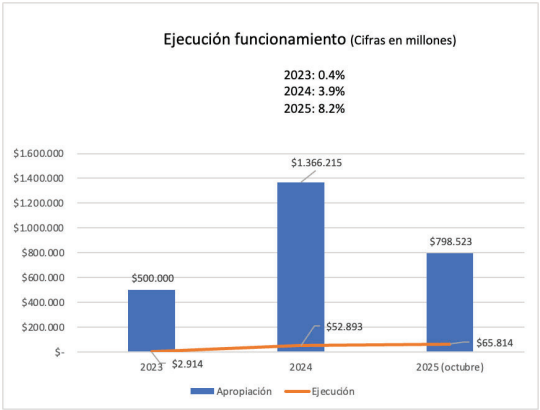
3. Pésima ejecución presupuestal

Uno de los aspectos más preocupantes del Ministerio de la Igualdad ha sido su pésima ejecución presupuestal. Transcurridos tres años desde su entrada en operación, esta entidad ha sido incapaz de llegar, siquiera, a una ejecución total del 10%.

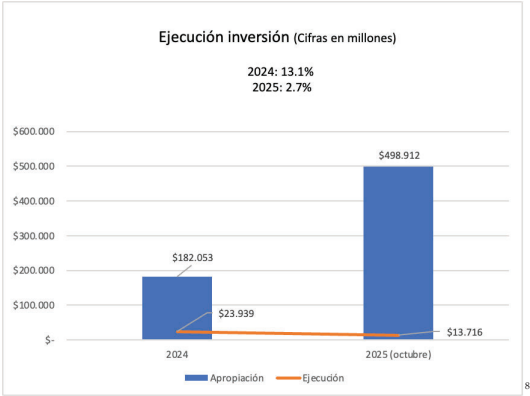
Los recursos aprobados por el Congreso y transferidos por el Ministerio de Hacienda al Ministerio de la Igualdad no han derivado en programas, proyectos o inversión social. Por el contrario, esta entidad reporta unas cifras inadmisibles que denotan su incapacidad para lograr las metas que se planteó:



⁶ Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cuadro ejecución PGN. Cuadro No. 3, ejecución por rubro. <https://www.pte.gov.co/es/web/pte/presupuesto-general-nacion>

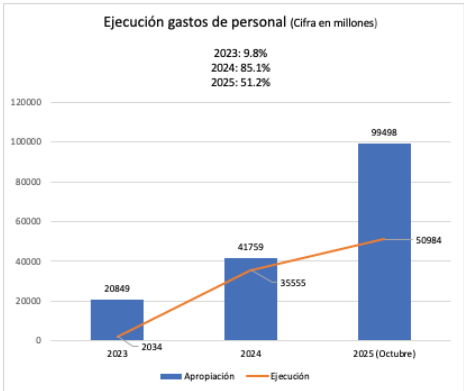


⁷ Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cuadro ejecución PGN. Cuadro No. 3, ejecución por rubro. <https://www.pte.gov.co/es/web/pte/presupuesto-general-nacion>



Paradójicamente, el único rubro relevante donde ha existido un incremento en la ejecución presupuestal es en el gasto de personal, lo cual contrasta radicalmente de la escasa ejecución con que se han invertido los recursos destinados para proyectos de inversión:

⁸ Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cuadro ejecución PGN. Cuadro No. 3, ejecución por rubro. <https://www.pte.gov.co/es/web/pte/presupuesto-general-nacion>



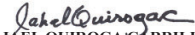
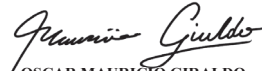
Frente a los 11 proyectos de inversión que se están ejecutando en la vigencia 2025, a corte de octubre, 5 tenían 0% de ejecución, 5 tienen una ejecución inferior al 3% y solo 1 tiene un avance del 65.2%. En total, transcurridos 10 meses de este año, la ejecución del componente de inversión llega a un escaso 2.7%.

⁹ Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cuadro ejecución PGN. Cuadro No. 3, ejecución por rubro. <https://www.pte.gov.co/es/web/pte/presupuesto-general-nacion>

<table><tr><th>Categoría</th><th>Apropiación</th><th>Ejecución</th></tr><tr><td>Sujetos especial protección</td><td>94785</td><td>0</td></tr><tr><td>Jóvenes en riesgo de violencia</td><td>172000</td><td>0</td></tr><tr><td>Mujeres</td><td>36000</td><td>0</td></tr><tr><td>Jóvenes marginados</td><td>35000</td><td>0</td></tr><tr><td>LGBTIQ+</td><td>5000</td><td>114</td></tr><tr><td>Discapacidad</td><td>9646</td><td>70</td></tr><tr><td>Cuidadores</td><td>20000</td><td>13034</td></tr><tr><td>Migrantes</td><td>8350</td><td>182</td></tr><tr><td>Adultos mayores</td><td>9282</td><td>909</td></tr><tr><td>Habitante de calle</td><td>8850</td><td>8</td></tr><tr><td>Acceso a agua</td><td>100000</td><td>0</td></tr></table> Durante tres años el Ministerio de Igualdad se ha quedado en promesas sin cumplir. A pesar que el Congreso ha aprobado los recursos en medio de difíciles condiciones fiscales, el Ministerio de Igualdad ha demostrado que fue incapaz de cumplir las labores asignadas. Esta entidad es un ejemplo de la ineficiencia administrativa y el derroche burocrático, sin resultados, con recursos tercerizados para ejecutarlos por derecho privado y con duplicidad de funciones.	Categoría	Apropiación	Ejecución	Sujetos especial protección	94785	0	Jóvenes en riesgo de violencia	172000	0	Mujeres	36000	0	Jóvenes marginados	35000	0	LGBTIQ+	5000	114	Discapacidad	9646	70	Cuidadores	20000	13034	Migrantes	8350	182	Adultos mayores	9282	909	Habitante de calle	8850	8	Acceso a agua	100000	0	La desigualdad no se soluciona con burocracia innecesaria y costosa. CONFLICTO DE INTERESES De conformidad con el Artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones”, que establece que tanto el autor del proyecto y el ponente dentro de la exposición de motivos, deberán incluir un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, sirviendo de guía para que los otros congresistas tomen una decisión en torno, si se encuentran incursos en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar. En ese orden de ideas, el presente proyecto de ley, por ser de carácter general, no configura un beneficio particular, actual y directo para ningún congresista. Finalmente, sobre los conflictos de interés resulta importante recordar lo señalado por el Consejo de Estado que, en la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable mediante Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que: “No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.
Categoría	Apropiación	Ejecución																																			
Sujetos especial protección	94785	0																																			
Jóvenes en riesgo de violencia	172000	0																																			
Mujeres	36000	0																																			
Jóvenes marginados	35000	0																																			
LGBTIQ+	5000	114																																			
Discapacidad	9646	70																																			
Cuidadores	20000	13034																																			
Migrantes	8350	182																																			
Adultos mayores	9282	909																																			
Habitante de calle	8850	8																																			
Acceso a agua	100000	0																																			
En el mismo sentido, es pertinente señalar lo que la Ley 5 de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019: “Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista. a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado. b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión. c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.” Se considera entonces que, frente al presente proyecto, no se generan conflictos de interés alguno, puesto que las disposiciones aquí contenidas son generales y no generan beneficios particulares, actuales y directos, a la par que la presente ponencia busca la no continuidad del proyecto y por ende del Ministerio de Igualdad y Equidad. Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener en cuenta que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales.	PROPOSICIÓN. Con fundamento en las anteriores consideraciones, haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, solicitamos a las Honorables Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes del Senado de la República y la Cámara de Representantes archivar el Proyecto de Ley No. 302 de 2025 Senado, 020 de 2025 Cámara “<i>Por medio del cual se crea el ministerio de igualdad y equidad y se dictan otras disposiciones</i>”. Cordialmente, PALOMA VALENCIA LASERNA Senadora de la República GERMÁN BLANCO ÁLVAREZ Senador de la República																																				

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN SEGUNDA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 264 DE 2025 SENADO

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

Bogotá, D.C., 20 de noviembre de 2025 Honorable Senador MANUEL ANTONIO VIRGÚEZ PIRAQUIVE Vicepresidente Comisión Segunda Constitucional del Senado Doctor CARLOS RAMIRO CHAVARRO CUÉLLAR Secretario Comisión Segunda Constitucional del Senado REF: Informe de ponencia para primer debate en la Comisión Segunda del Senado de la República del Proyecto de Ley N° 264 de 2025 “Por medio del cual se declara y reconoce el exilio como una grave violación de los derechos humanos” Respetado vicepresidente, De conformidad con la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda del Senado de la República mediante oficio CSE-CS-CSE-CS-0678-2025 del 21 de octubre de 2025 y en cumplimiento de los artículos 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir informe de PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE al Proyecto de Ley N° 264 de 2025 “Por medio del cual se declara y reconoce el exilio como una grave violación de los derechos humanos” Cordialmente,  JAIÉL QUIROGA CARRILLO Senadora de la República Coordinadora ponente Pacto Histórico - UP  OSCAR MAURICIO GIRALDO Senador de la República - Ponente Partido Conservador  JOSE VICENTE CARREÑO CASTRO Senador de la República - Ponente Partido Centro Democrático	INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE ANTE LA COMISIÓN SEGUNDA DEL SENADO DE LA REPUBLICA AL PROYECTO DE LEY NO. 264 DE 2025 SENADO “POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA Y RECONOCE EL EXILIO COMO UNA GRAVE VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS” En nuestra calidad de ponentes del Proyecto de Ley de la referencia, por designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional del Senado de la República, informada mediante el Oficio CSE-CS-0678-2025 del 21 de octubre de 2025, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate en el Senado en los siguientes términos: 1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY 1.1. TRÁMITE DE LA INICIATIVA El Proyecto de Ley N° 264 de 2025 Senado fue radicado en la Secretaría General de Senado de la República el 22 de septiembre de 2025, con autorización de la Honorable Senadora Jael Quiroga Carrillo, asignándole el número de Proyecto de Ley 264 de 2025 y repartiéndose en la Comisión Segunda Constitucional publicándose en Gaceta del Congreso número 1623 del 16 de octubre de 2025. 1.2. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY La presente iniciativa legislativa tiene como objetivo visibilizar la relevancia, importancia e impacto del exilio que han sufrido muchos colombianos con ocasión del conflicto armado, buscando que el exilio sea declarado y reconocido como una grave violación de derecho humanos. El proyecto de Ley, de conformidad con el texto propuesto para primer debate en la Comisión Segunda en el Senado de la República, consta de 4 artículos, incluido la vigencia, así: • Artículo 1°. Establece el objeto de la Ley. • Artículo 2°. Definición de exilio • Artículo 3°. Establece los derechos de las personas víctimas de exilio a ser reconocidas como víctimas de una grave violación a los derechos humanos, recibir un trato digno e igualitario, garantizando la aplicación de Criterios de especial atención, ser incluidas en programas de atención dispuestos para personas víctimas del conflicto armado, el desplazamiento forzado y la violencia política y recibir atención por parte del Estado Colombiano relacionada con sus derechos como población migrante y su derecho al retorno.
• Artículo 4°. Establece la vigencia. 1.3. PRINCIPALES CONSIDERACIONES DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS El exilio constituye una de las manifestaciones más severas de violación a los derechos humanos, ya que implica la ruptura de los lazos sociales, económicos y culturales de las personas afectadas, así como la vulneración sistemática de derechos fundamentales como la libertad de circulación, el derecho a la residencia y la protección integral de la dignidad humana. En el contexto colombiano, el conflicto armado interno y las dinámicas de violencia han generado desplazamientos masivos, tanto internos como transfronterizos, que deben ser abordados desde una perspectiva de derechos humanos y justicia restaurativa. El exilio en Colombia ha sido una constante silenciosa a lo largo de la historia, marcada por los vaivenes políticos, las guerras civiles y los conflictos ideológicos que han dividido al país desde el siglo XIX. Detrás de cada destierro hay un drama humano y un reflejo de las tensiones entre orden y cambio, entre la defensa de las tradiciones y las corrientes que han intentado transformarlas de manera abrupta. Durante las guerras civiles del siglo XIX, numerosos colombianos políticos, intelectuales y religiosos fueron forzados al exilio por sus ideas o filiaciones partidistas. En especial, muchos conservadores vieron cómo la imposición de regímenes liberales los expulsaba de la vida pública o incluso del territorio nacional. El exilio, entonces, no solo fue una sanción política, sino una ruptura con la patria, la fe y las costumbres, pilares de su identidad. A lo largo del siglo XX, los exilios continuaron, aunque bajo nuevas formas. Las persecuciones durante la época de “La Violencia” y los desplazamientos provocados por el conflicto armado reciente también representaron una forma de destierro interno: familias enteras arrancadas de su tierra, de sus tradiciones y de su modo de vida rural. Cada desplazado ya fuera político, campesino o religioso encarnó el dolor del desarraigo y la pérdida del orden social que sostenía su comunidad. Colombia es signataria de diversos instrumentos internacionales que reconocen la obligación de los Estados de proteger a las víctimas de desplazamiento forzado y exilio. Entre ellos destacan la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (aprobado en Colombia mediante la Ley 74 de 1968) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (ratificada por Colombia mediante la Ley 16 de 1972). Estos instrumentos establecen que la protección de las víctimas de desplazamiento forzado y exilio no solo requiere medidas de asistencia inmediata, sino también acciones de reparación y garantías de no repetición. Adicionalmente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha enfatizado que el exilio forzado, en contextos de violencia y persecución, constituye una violación manifiesta de	derechos humanos, que afecta tanto a las personas directamente involucradas como a sus comunidades de origen¹. El exilio forzado, entendido como la salida obligatoria de personas de su país debido a persecuciones políticas, violencia generalizada o violaciones sistemáticas de derechos humanos, debe ser reconocido como una grave violación, en sintonía con los estándares internacionales. En este sentido, la Corte Constitucional de Colombia ha señalado que el desplazamiento forzado interno es un “problema de humanidad” y un “estado de cosas inconstitucional”, debido a la magnitud de las violaciones de derechos que implica². Este reconocimiento puede extenderse al exilio transfronterizo, dado que las causas subyacentes son similares. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) también ha resaltado la importancia de abordar las causas estructurales del exilio, incluyendo la lucha contra la impunidad y el fortalecimiento de las instituciones democráticas³. Esto es especialmente relevante en el caso colombiano, donde el conflicto armado ha generado patrones sistemáticos de persecución y violencia que han forzado a miles de personas a buscar refugio fuera del país. El exilio no solo afecta a las personas directamente involucradas, sino que también tiene un impacto significativo en la sociedad en su conjunto. Las personas exiliadas enfrentan múltiples barreras, incluyendo la pérdida de sus medios de vida, la ruptura de sus redes de apoyo y la exposición a nuevas formas de vulnerabilidad en los países de acogida. Además, el exilio masivo puede debilitar las instituciones democráticas y erosionar la cohesión social, al privar a las comunidades de voces críticas y liderazgos fundamentales⁴. Son constantes los relatos que las víctimas de este flagelo han rendido ante la Comisión de la Verdad, en tal sentido: “En la voz y experiencia de las personas exiliadas, el exilio es un destierro, la vida sacada de su cauce natural y una pequeña muerte en medio de tantas ajedades”⁵. Entre las causas principales a las cuales le atribuyen su percepción, se encuentran: (I) la invisibilización absoluta a la cual han sido sometidas las víctimas del fenómeno del exilio una vez cruzan las fronteras del país; (II) la falta total de amparo al que la legislación actual colombiana somete a las víctimas de desplazamiento forzado transfronterizo; (III) al trato desigual que la legislación les da en comparación con otras personas exiliadas, quienes han

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

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

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

4 Ibidem

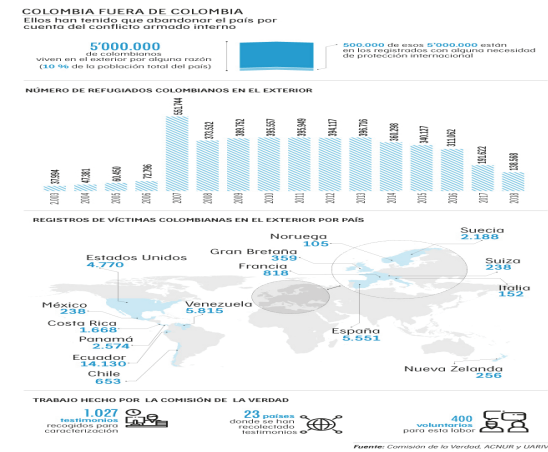
5 Informe Final. La Colombia fuera de Colombia. Comisión de la Verdad. Página 12.

tenido que dejar el país por causa de hechos victimizantes sí reconocidos en la legislación, como el secuestro, homicidio, desaparición forzada, delitos contra la libertad e integridad sexual⁶, reclutamiento de niños, etc.; (IV) al desinterés o falta de voluntad de sus connacionales para comprender las verdaderas dimensiones de su tragedia.

La literatura especializada en la materia señala:

“(…) la persistente práctica **del exilio** como mecanismo de regulación política tanto en sistemas autoritarios como democráticos indica la incapacidad de algunos de estos sistemas de acatar y cumplir con un modelo de participación plural e inclusivo”⁷

Grafica⁸



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

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

⁸ <https://www.eltiempo.com/mas-contenido/exiliados-en-colombia-testimonios-y-afectaciones-que-tienen-547614>

Así entonces, se plantean por medio de este proyecto de ley: un objetivo y es el reconocimiento del exilio como una grave violación de derechos humanos, considerando esto un paso fundamental para garantizar la justicia y la reparación a las víctimas, así como para prevenir futuras violaciones. Este proyecto de ley busca consolidar el compromiso de Colombia con los estándares internacionales de derechos humanos y avanzar hacia una sociedad más integradora y respetuosa de la dignidad humana.

Catalogar una conducta como una grave violación a los derechos humanos implica reconocer que dicha acción trasciende una violación común y adquiere características específicas que la hacen excepcionalmente grave. Según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, estas violaciones tienen elementos característicos que determinan su gravedad y consecuencias legales. Dentro de los elementos para catalogar un crimen como una grave violación de Derechos Humanos, se destaca que debe tenerse en cuenta su sistematicidad o generalidad, lo que refleja un patrón organizado o repetitivo de acciones violatorias; también debe contener intención de destruir un grupo total o parcial por motivos étnicos, religiosos, políticos, entre otros y finalmente que exista un nexo con el conflicto armado ya sean internacionales o internos, como los crímenes de guerra⁹.

La Corte Constitucional también ha señalado que las graves violaciones a los derechos humanos pueden identificarse por las siguientes características, aunque no necesariamente todas deben concurrir¹⁰.

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

Así las cosas, el exilio cumple con las características desarrolladas por la Corte Constitucional para considerarlo como una grave violación a los derechos humanos, pues ha sido un tipo de victimización que se ha presentado de manera sistemática. Según

⁹ Corte Constitucional. Sentencias T-345 de 2025 y C-017 de 2018; Autos A323 y A777 de 2022 y A2599 de 2023.

¹⁰ Ibidem.

estimaciones del CNMH entre 2000 y 2012 cerca de 400.000 colombianos cruzaron fronteras por el conflicto armado. Por su parte, ACNUR señaló que en 2007 se estimaban 552.000 colombianos en situación similar a refugiados y en 2016 la cifra era de 311.000 personas. Adicionalmente, el exilio ha tenido como móvil la destrucción de las personas que han quedado inmersas en los escenarios de conflicto con ocasión a la guerra y de la violencia política que durante décadas ha azotado nuestro país.

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

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

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

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

- Refuerzo del deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar a los responsables de la victimización por exilio, siguiendo estándares internacionales y nacionales.
- Imprescriptibilidad de los delitos asociados al exilio, lo que permite su investigación y sanción en cualquier tiempo como delito de lesa humanidad.
- Refuerzo del deber del Estado para garantizar mecanismos de reparación integral para las víctimas y adoptar medidas para prevenir futuras violaciones, es decir dar garantías de reparación y no repetición.

CONCEPTUALIZACIÓN

Teniendo en cuenta la falta de consenso sobre la delimitación teórica del conjunto de tipos de migración forzada -acepción más amplia posible- por razones de graves perturbaciones de índole político, económico o social¹¹ que existen actualmente, para fines metodológicos, en esta exposición de motivos se usarán los términos exilio y desplazamiento forzado transfronterizo como sinónimos, a pesar de que no lo sean en sentido estricto.

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

“Para el caso colombiano, la tarea de definir la figura del exilio es, quizás, más compleja debido a que su historia contemporánea es reflejo del enfrentamiento bipartidista, el paso de la dictadura, la génesis de las guerrillas más viejas del mundo, la expansión del paramilitarismo y la evolución del conflicto armado. Para nombrar el fenómeno, se han empleado variadas expresiones y conceptos en Colombia y en el exterior. Así, con términos que muchas veces hacen referencia a experiencias similares, se ha utilizado figuras y conceptos como “diáspora”, “refugio”, “asilo”, “expatriación”, “destierro”, “migración” o “víctimas en el exterior”, entre otras.”¹²

Esta dificultad en cuanto a una conceptualización precisa del concepto de exilio ha influido en que actualmente miles de personas que se encuentran obligadas a permanecer en el exterior del país, por causa o con ocasión del conflicto armado interno¹³, sientan que el Estado colombiano

¹¹ En torno al concepto de exilio existe una extensa historia de debates teóricos y metodológicos, comenzando por su propia definición. En términos generales, no se puede hablar de un consenso sobre a que se le llama exilio y en qué se diferencia de otros términos como el destierro, la expatriación, el asilo, la emigración política y el refugio. Véase Sznajder y Roniger. Yankelevich, Pablo (2014). “Desterrar el destierro”. Reseña de: Mario Sznajder y Luis Roniger, *La política del destierro y el exilio en América Latina*, Sociohistórica, 34, México, FCE. Disponible en: www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.6485/pr.6485.pdf

¹² Centro Nacional de Memoria Histórica (2018), Exilio colombiano. Huellas del conflicto armado más allá de las fronteras, Bogotá, CNMH.

¹³ El exilio es la separación de una persona de la tierra donde vive. En este sentido, todos los refugiados y desplazados viven en el exilio hasta regresar a sus hogares. Fuente: <https://acnur.org/es/exilio-y-destierro>

las ha sometido a una pena de destierro¹⁴, a pesar de que en la Constitución Política de Colombia¹⁵ y en las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, esta antigua condena se encuentra prohibida de manera expresa¹⁶ Otro aspecto relevante que debe tenerse en consideración respecto a la definición de exilio es lo retomado por la Comisión de la Verdad de los avances que en su investigación ha hecho el Centro Nacional de Memoria Histórica, de los que se destaca: <i>“Para la Comisión de la Verdad, las víctimas afectadas por el exilio son aquellas que, independientemente de su estatus, han tenido que cruzar las fronteras como consecuencia de la persecución, el impacto de la violencia, la desprotección y el miedo. Ya lo reconoció el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH): «Las personas colombianas exiliadas no son migrantes que voluntariamente decidieron instalarse en otro país, todo lo contrario, se vieron obligadas a huir para proteger sus vidas y las de sus familias, grupos o comunidades»¹⁷ y, por lo tanto, son personas refugiadas¹⁸.”</i> 2. JUSTIFICACIÓN Y CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES 2.1. CONSTITUCIONALIDAD Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY La Constitución Política en su artículo 34 establece: <i>“se prohíben las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación. (...)”</i>. El exilio, es una pena de destierro, prohibida constitucionalmente y en los instrumentos internacionales. Sin embargo, en la práctica se ha aplicado, por esto, el exilio a causa del conflicto constituye una grave violación a los derechos humanos¹⁹ La Ley 1565 de 2012 tiene como objetivo crear incentivos aduaneros, tributarios y financieros para el retorno de colombianos y brindar acompañamiento integral a quienes ¹⁴ A diferencia del exilio, el destierro se refiere a la pena de expulsar a alguien de un lugar o territorio. Generalmente es el Estado el que decide expulsar, o desterrar, a esa persona por haber cometido un delito. Puede ser de forma temporal o para siempre. Ibidem. ¹⁵ “Se prohíben las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación.” Constitución Política de Colombia, artículo 34. ¹⁶ Declaración Universal de los Derechos Humanos. Artículo 9. Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado. ¹⁷ Centro Nacional de Memoria Histórica, Exilio colombiano, 20. ¹⁸ “De acuerdo con la Convención de 1951, una persona es un refugiado tan pronto como reúne los requisitos enunciados en la definición, lo que necesariamente ocurre antes de que se determine formalmente su condición de refugiado. Así pues, el reconocimiento de la condición de refugiado de una persona no tiene carácter constitutivo, sino declarativo. No adquiere la condición de refugiado en virtud del reconocimiento, sino que se le reconoce tal condición por el hecho de ser refugiado”. «Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados», párr. 28. ¹⁹ Declaración Universal de los Derechos Humanos. Artículo 9. Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.	deseen regresar al país. Además, establece el Registro Único de Retorno para recopilar información de los nacionales que residen en el extranjero y desean retornar voluntariamente. La Ley 2136 de 2021 modifica algunos aspectos de la Ley 1565 de 2012, incluyendo los requisitos para acogerse a los beneficios del retorno, como acreditar una permanencia mínima de tres años en el extranjero y realizar la inscripción en el Registro Único de Retorno. El derecho a buscar y recibir asilo está consagrado como un derecho humano en instrumentos internacionales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 22.7) y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo XXVIII). Este derecho permite a las personas buscar protección internacional en caso de persecución por motivos políticos o delitos conexos con los políticos, de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales El sistema interamericano ha desarrollado varias convenciones sobre asilo, entre las que destacan: - Declaración de Cartagena sobre los refugiados <i>“(…) la persistente práctica del exilio como mecanismo de regulación política tanto en sistemas autoritarios como democráticos indica la incapacidad de algunos de estos sistemas de acatar y cumplir con un modelo de participación”</i> - Convención sobre Asilo Territorial (OEA): Establece que ningún Estado está obligado a entregar o expulsar a personas perseguidas por motivos políticos. Además, protege a quienes ingresan al territorio de otro Estado debido a persecución política. - Convención sobre Asilo Político (Montevideo, 1933): Regula el asilo político como una institución humanitaria, señalando que no está sujeto a reciprocidad y que todos los hombres pueden estar bajo su protección, independientemente de su nacionalidad. - La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 fue el primer instrumento en incluir el derecho a buscar y recibir asilo, estableciendo que este derecho debe ser ejercido conforme a la legislación de cada país y los convenios. - La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 constituyen instrumentos esenciales para garantizar la protección internacional de refugiados. Estos documentos establecen el principio de no devolución (non-refoulement), que prohíbe devolver a las personas a territorios donde su vida o libertad estén en peligro. Este principio ha sido reconocido como una norma consuetudinaria de derecho internacional vinculante para todos los Estados, incluso aquellos que no son parte de la Convención. El sistema interamericano amplía la protección internacional más allá del derecho de refugiados, incluyendo a personas cuya vida o libertad estén amenazadas por motivos políticos,
religiosos, raciales o de opinión. Este enfoque complementario refuerza la protección internacional y garantiza el respeto al principio de no devolución El derecho internacional ofrece una amplia protección a las personas en situación de exilio a través de instrumentos como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Estas normas garantizan el derecho a buscar y recibir asilo, prohíben la devolución a países donde exista riesgo para la vida o libertad y establecen mecanismos de protección tanto territorial como diplomática. La jurisprudencia nacional e internacional sobre el exilio aborda diversos aspectos relacionados con la protección de los derechos humanos, el derecho al asilo y las circunstancias que obligan a las personas a abandonar sus países de origen. De estos análisis se destacan los siguientes: La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha establecido que el derecho a "buscar y recibir asilo" es un derecho humano individual que incluye el estatuto de refugiado según los instrumentos pertinentes de las Naciones Unidas y las leyes nacionales, así como el asilo territorial conforme a las convenciones interamericanas. Este derecho opera en casos de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos, y su protección debe ser garantizada por los Estados en virtud de los principios de no devolución y protección internacional²⁰ La Corte IDH y la CIDH han desarrollado estándares que incluyen la garantía de derechos fundamentales como la educación, el acceso al mercado laboral y la salud para personas en situación de exilio. Estos derechos están respaldados por instrumentos internacionales como la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo de 1967²¹. La Corte Constitucional de Colombia ha abordado el fenómeno del exilio en el contexto del conflicto armado interno. En la sentencia SU241-2024, se reconoce la realidad humanitaria del exilio de millones de colombianos, destacando la necesidad de aplicar un enfoque que considere las vulnerabilidades específicas de hombres y mujeres en el exilio. Las mujeres enfrentan prejuicios relacionados con el comercio sexual y xenofobia, mientras que los hombres pueden ser estigmatizados por vínculos con el narcotráfico²². Asimismo, la Corte Constitucional ha señalado que el exilio no debe ser visto únicamente como una búsqueda de mejores condiciones laborales, sino como una consecuencia de amenazas y violencia que obligan a las personas a abandonar el país²³. ²⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión consultiva OC25 del 30 de mayo de 2018. ²¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2025. Exilio de periodistas y libertad de expresión. Relatoría Especial para la libertad de expresión. ²² Corte Constitucional. Sentencia SU-241 de 2024. ²³ Ibidem.	La Corte Constitucional en sentencia C-494 de 2016 señaló que las víctimas colombianas en el extranjero, especialmente aquellas desplazadas por el conflicto armado interno tienen derecho a la atención integral y al retorno a sus hogares. Esto se encuentra regulado en la Ley 1448 de 2011, el Decreto 4800 de 2011 y la Ley 1565 de 2012. En la sentencia T-215 de 2002 la Corte Constitucional estableció lineamientos para garantizar los derechos fundamentales de los colombianos obligados a migrar internamente, destacando la necesidad de sensibilización social, cooperación internacional y atención prioritaria por parte del Estado. Aunque esta sentencia se centra en el desplazamiento interno, sus principios pueden ser aplicados al contexto del exilio internacional. Así mismo la sentencia T- 134 de 2023 la Corte Constitucional reconoció que las víctimas de desplazamiento forzado son sujetos de especial protección constitucional, por lo que al ser el exilio una forma de desplazamiento forzado resulta aplicable la misma premisa a quienes lo han padecido. Finalmente, vale la pena resaltar la sentencia SU- 241 de 2024 que indicó: <i>“4.8.11. El magistrado Alberto Montaña Plata salvó su voto en ese proceso, porque a su juicio la Subsección no tuvo en cuenta que (i) el desplazamiento y el exilio son tipos de migración forzada que constituyen un crimen atroz que conducen a inaplicar el término de caducidad para el ejercicio de la acción de reparación directa e (ii) invisibilizó el daño específico que padecen los exiliados del conflicto armado colombiano.</i> <i>4.8.12. Sobre este último aspecto, enfatizó que los demandantes bajo el convencimiento de que estaba en peligro su seguridad y de que esa condición no cambiaría huyeron “a costa de la pérdida del control de la propia vida¹¹⁰⁰, la renuncia impuesta y abrupta a sus planes personales y familiares, la separación de su tierra, de sus posesiones y de sus seres queridos, la pérdida de sus marcos de referencia, pertenencia y amparo, y las demás pérdidas irreversibles de toda migración forzada”. Resaltó entre las pérdidas de los exiliados en situaciones similares la lesión a bienes relevantes como el arraigo, la pertenencia, la identidad y la unidad familiar.</i> <i>5.10.25. En concreto, frente a la fiscal Beatriz la valoración descontextualizada, aislada y discriminatoria de las pruebas conllevó la resolución del caso de manera neutral sin tomar en consideración la aplicación de una distinción de una mujer, madre, proveedora económica, quien debió enfrentar la barrera del idioma para comunicarse, víctima de una grave violación a los derechos humanos como el desplazamiento forzado y el exilio.”</i> Así mismo debe destacarse que las sentencia T 345 de 2025 señaló que: <i>“138. Adicionalmente, la Corte recuerda que en la Sentencia C-017 de 2018, se precisó que las conductas que constituyen graves violaciones a los derechos</i>

humanos no se encuentran en un “catálogo cerrado, sino que se halla en construcción, a partir de la jurisprudencia de los tribunales internacionales de derechos humanos, los instrumentos internacionales sobre la materia y los documentos de órganos oficiales de derechos humanos”. En este sentido, en el Auto 1163 de 2021, se estableció que: <u>“[e]ntre algunas de las características que permiten establecer la existencia de graves violaciones a los derechos humanos se han considerado, aunque no de manera exclusiva o necesariamente concurrente: : (a) la naturaleza del derecho afectado; (b) la magnitud y sistematicidad de la lesividad ocasionada por la violación; (c) el grado de vulnerabilidad de la víctima; (d) el impacto social del menoscabo; (e) si los Derechos Humanos conculcados se encuentran internacionalmente protegidos y constituyen delitos conforme al derecho internacional; y (f) si el menoscabo implica el deber para el Estado de investigar, juzgar y sancionar a sus responsables”.</u> El exilio forzado, entendido como la salida obligatoria de personas de su país debido a persecuciones políticas, violencia generalizada o violaciones sistemáticas de derechos humanos, constituye una grave violación que afecta tanto a las personas directamente involucradas como a sus comunidades de origen. Este proyecto de ley busca visibilizar la relevancia, importancia e impacto del exilio en el contexto colombiano, reconociendo su carácter como una grave violación de derechos humanos y estableciendo medidas para garantizar justicia, reparación y prevención futura. Las personas exiliadas enfrentan múltiples barreras, incluyendo la pérdida de sus medios de vida, la ruptura de redes sociales y la exposición a nuevas formas de vulnerabilidad en los países de acogida. Además, el exilio masivo puede debilitar las instituciones democráticas y erosionar la cohesión social al privar a las comunidades de voces críticas y liderazgos fundamentales. Por ello, es fundamental que el Estado adopte políticas específicas que incluyan reparación, memoria, reconciliación, protección jurídica y psicológica, así como el fortalecimiento del tejido social El reconocimiento del exilio como una grave violación de derechos humanos permitirá mejorar el acceso y la garantía de los derechos de las personas exiliadas, cualificando su atención por parte del Estado Colombiano. Entre los beneficios que se derivan de esta iniciativa se encuentran: • Refuerzo del deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar a los responsables de la victimización por exilio, siguiendo estándares internacionales y nacionales. • Imprescriptibilidad de los delitos asociados al exilio, permitiendo su investigación y sanción en cualquier tiempo como delito de lesa humanidad.	• Garantía de mecanismos de reparación integral para las víctimas y adopción de medidas para prevenir futuras violaciones, incluyendo garantías de reparación y no repetición. El Proyecto de Ley No. 264 de 2025 del Senado representa un paso crucial hacia el reconocimiento y reparación de las víctimas del exilio en Colombia. Su aprobación permitirá fortalecer el compromiso del Estado con la protección de los derechos humanos y avanzar hacia una sociedad más respetuosa de la dignidad humana. 2.2. PLIEGO DE MODIFICACIONES El texto propuesto para primer debate en la Comisión Segunda del Senado de la República no presenta modificaciones respecto al texto radicado. 2.3. IMPACTO FISCAL El artículo 7º, de la Ley 819, de 2003 “por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, determina que en la exposición de motivos y en las ponencias de los proyectos de ley se debe hacer explícito el costo fiscal que se genera por el gasto ordenado o por el otorgamiento de beneficios tributarios, que debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, al mismo tiempo que debe señalar la fuente de financiación de dicho costo. En lo que refiere al presente proyecto de ley se identifica que no genera impacto fiscal. 2.4. CONFLICTO DE INTERÉS Según lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, corresponde al autor del proyecto y el ponente de un Proyecto de Ley enunciar las posibles circunstancias en las que se podría incurrir en conflicto de interés por parte de los congresistas que participen de la discusión y votación del Proyecto de Ley. En ese sentido, señala el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019 lo siguiente: <i>“ARTÍCULO 1o. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así:</i> <i>Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.</i> <i>Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.</i>
a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado. b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión. c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil[...].” En virtud del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, este proyecto de ley no reúne las condiciones anteriormente citadas de los literales a, b y c, de las circunstancias en las cuales es existente un conflicto de interés, toda vez que es una iniciativa de interés general que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado. No obstante, corresponderá a cada congresista evaluar el contenido del presente Proyecto de Ley y de otros elementos que puedan derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés. 3. PROPOSICIÓN Con fundamento en las anteriores consideraciones, rendimos PONENCIA POSITIVA y, en consecuencia, solicitamos a la Honorable Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República aprobar en primer debate el Proyecto de Ley N° 264 de 2025 “Por medio del cual se declara y reconoce el exilio como una grave violación de los derechos humanos” De la y los Congresistas,  JAEL QUIROGA CARRILLO Senadora de la República Coordinadora ponente Pacto Histórico - UP  OSCAR MAURICIO GIRALDO Senador de la República - Ponente Partido Conservador	 JOSÉ VICENTE CARREÑO CASTRO Senador de la República - Ponente Partido Centro Democrático TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN SEGUNDA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA PROYECTO DE LEY N°264 de 2025 “Por medio del cual se declara y reconoce el exilio como una grave violación de los derechos humanos” El Congreso de la República DECRETA Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto declarar y reconocer el exilio como una grave violación a los derechos humanos, el propósito de proveer un tratamiento justo, solidario y acorde al principio de la dignidad humana por parte del Estado colombiano, para las personas que han sido víctimas de exilio. Artículo 2. Definición de Exilio. El exilio es una forma de victimización coercitiva, prolongada y transnacional que consiste en el desplazamiento forzado más allá de las fronteras nacionales de una persona o grupo de personas, quienes se ven obligadas a abandonar el país como consecuencia de amenazas o agresiones por razones asociadas al conflicto armado y/o la violencia política con el objetivo de silenciar, castigar o eliminar su presencia y participación en la vida pública, social o política del país. El exilio implica la ruptura violenta del proyecto de vida, la desintegración del tejido social y familiar, y la condición de "extranjería" impuesta y puede generar daños físicos, psicológicos, sociales y culturales mientras persista la imposibilidad de un retorno en condiciones dignas y seguras. Artículo 3. Derechos de las personas víctimas de exilio. Las personas víctimas de exilio tienen derecho a: a. Ser reconocidas como víctimas de una grave violación a los derechos humanos. b. Recibir un trato digno y respetuoso, garantizando la aplicación de criterios de proporcionalidad y equidad.

CONTENIDO

Gaceta número 2230 - martes, 25 de noviembre de 2025

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia de archivo del proyecto de ley número 302 de 2025 Senado, 020 de 2025 Cámara Honorable Senadora Paloma Valencia Y Germán Blanco, por medio del cual se crea el Ministerio de Igualdad y Equidad y se dictan otras disposiciones. 1

Informe de ponencia positiva para primer debate y texto propuesto en la comisión segunda del senado de la república del proyecto de ley número 264 de 2025 Senado, por medio del cual se declara y reconoce el exilio como una grave violación de los derechos humanos. 7

CARTAS DE ADHESIÓN

Carta de Adhesión como coautor Proyecto de Ley número 197 de 2024 Senado Honorable Representante Julio Roberto Salazar P. Y Honorable Senadora Karina Espinosa O, por medio del cual se eleva a rango legal la designación del gestor social, con el propósito de ampliar y fortalecer su labor en la promoción del bienestar comunitario y en la reconstrucción del tejido social. 11