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 XXXV - Nº 1419 | Bogotá, D. C., martes, 29 de septiembre de 2026 | EDICIÓN DE 15 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

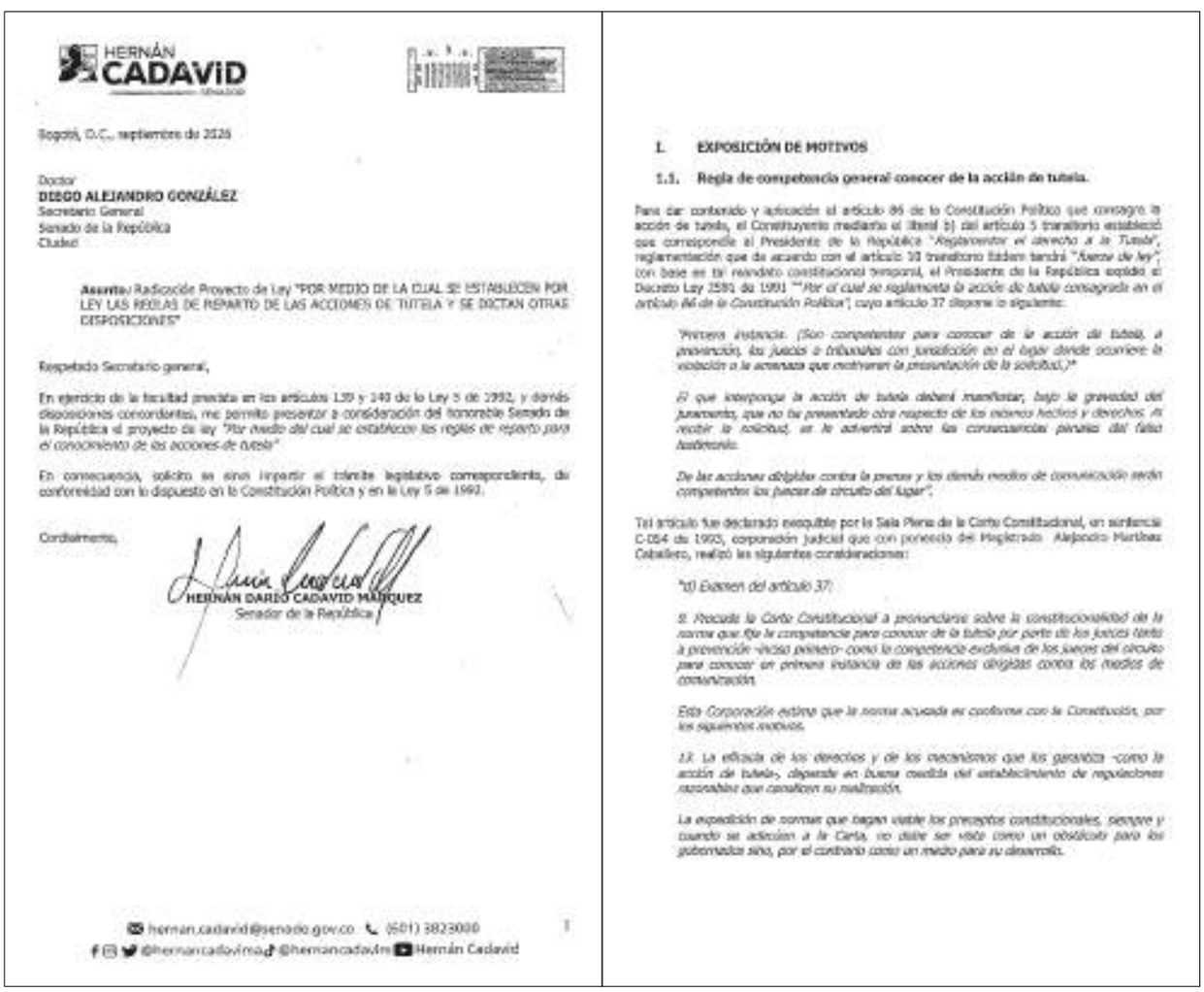
RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 244 DE 2026 SENADO

por medio de la cual se establecen por ley las reglas de reparto de las acciones de tutela y se dictan otras disposiciones.



HERNÁN CADAVID

Bogotá, D.C., septiembre de 2026

Doctor
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ
Secretario General
Senado de la República
Ciudad

Asunto: Radicación Proyecto de Ley "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN POR LEY LAS REGLAS DE REPARTO DE LAS ACCIONES DE TUTELA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

Respetado Secretario general,

En ejercicio de la facultad prevista en los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1992, y demás disposiciones concordantes, me permito presentar a consideración del Honorable Senado de la República el proyecto de ley *"Por medio del cual se establecen las reglas de reparto para el conocimiento de las acciones de tutela"*

En consecuencia, solicito se sirva impartir el trámite legislativo correspondiente, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5 de 1992.

Cordialmente,

HERNÁN DARÍO CADAVID MÁRQUEZ
Senador de la República

herman.cadavid@senado.gov.co (601) 3823000
@hernancadavima @hernancadavim Hernán Cadavid

1

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1.1. Regla de competencia general conocer de la acción de tutela.

Para dar contenido y aplicación al artículo 86 de la Constitución Política que consagra la acción de tutela, el Constituyente mediante el literal b) del artículo 5 transitorio estableció que corresponde al Presidente de la República *"Reglamentar el derecho a la Tutela"*, reglamentación que de acuerdo con el artículo 10 transitorio Ibídem tendrá *"fuerza de ley"*, con base en tal mandato constitucional temporal, el Presidente de la República expidió el Decreto Ley 2591 de 1991 *"Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política"*, cuyo artículo 37 dispone lo siguiente:

> *"Primera instancia. (Son competentes para conocer de la acción de tutela, a prevención, los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o la amenaza que motivaren la presentación de la solicitud.)"*
>
> *El que interponga la acción de tutela deberá manifestar, bajo la gravedad del juramento, que no ha presentado otra respecto de los mismos hechos y derechos. Al recibir la solicitud, se le advertirá sobre las consecuencias penales del falso testimonio.*
>
> *De las acciones dirigidas contra la prensa y los demás medios de comunicación serán competentes los jueces de circuito del lugar".*

Tal artículo fue declarado exequible por la Sala Plena de la Corte Constitucional, en sentencia C-054 de 1993, corporación judicial que con ponencia del Magistrado Alejandro Martínez Caballero, realizó las siguientes consideraciones:

> *"d) Examen del artículo 37:*
>
> *9. Procede la Corte Constitucional a pronunciarse sobre la constitucionalidad de la norma que fija la competencia para conocer de la tutela por parte de los jueces tanto a prevención -inciso primero- como la competencia exclusiva de los jueces del circuito para conocer en primera instancia de las acciones dirigidas contra los medios de comunicación.*
>
> *Esta Corporación estima que la norma acusada es conforme con la Constitución, por los siguientes motivos.*
>
> *13. La eficacia de los derechos y de los mecanismos que los garantiza -como la acción de tutela-, depende en buena medida del establecimiento de regulaciones razonables que canalicen su realización.*
>
> *La expedición de normas que hagan viable los preceptos constitucionales, siempre y cuando se adecúen a la Carta, no debe ser visto como un obstáculo para los gobernados sino, por el contrario como un medio para su desarrollo.*

En este sentido surge entonces la pregunta acerca de si son constitucionales las disposiciones que regulan la competencia para conocer de la tutela?

III. Para responder a esta pregunta es necesario en primer lugar comparar la norma constitucional -artículo 86- con el texto atacado -artículo 37 del Decreto 2591 de 1991.

El artículo 86 de la Carta reza así en su inciso primero:

"Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar... la protección de sus derechos constitucionales fundamentales..."

Y este artículo es concordante con los artículos 257.1 y transitorio 5°.b) de la Carta, que disponen que la territorialidad es un factor de competencia que determina la ley, así:

"Artículo 257.- Con sujeción a la ley, al Consejo Superior de la Judicatura cumplirá las siguientes funciones:

1. Fijar la división del territorio para efectos judiciales y ubicar y redistribuir los despachos judiciales."

"Artículo transitorio 5°.- Revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para:

...b) Reglamentar el derecho de tutela."

Esta última competencia requerirá de la aprobación de la Comisión Especial Legislativa, de conformidad con el artículo 6° transitorio superior.

De las normas constitucionales citadas se observa que la facultad de los jueces para conocer de un determinado asunto -en este caso la tutela- no es una facultad abierta o ilimitada sino que la propia Carta ha contemplado la posibilidad de que la autoridad competente acuerde a ciertas reglas el conocimiento de los asuntos judiciales -como todos los demás asuntos estatales, en virtud del principio de legalidad de que trata el artículo 6° ibídem.

Entonces por la interpretación sistemática de las normas señaladas se infiere sin dificultad que cuando el Decreto 2591 de 1991, expedido por autorización y de conformidad con la Constitución, estableció la competencia de los jueces para conocer de las acciones de tutela, no violó el artículo 86 de la Carta sino que justamente hizo viable su realización en la medida en que fijó parámetros racionales para la realización de este mecanismo rutilar y así garantizar la efectiva protección de los derechos, que es uno de los fines del Estado, según el artículo 2° de la Carta". (Negrillas y subrayas ajenas al texto original).

De acuerdo con lo anterior es claro, que todos los jueces y magistrados con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o la amenaza que motivaren la presentación de la acción de tutela tendrán competencia para conocer del asunto.

Esta situación jurídica fue descrita por la Sala Plena de la Corte Constitucional en Auto 044 de 1998, con ponencia del Magistrado José Gregorio Hernández Galindo, en donde se dijo lo siguiente:

> *"Debe manifestar la Corte que, como ya lo ha expresado en varias ocasiones, los conflictos de competencia que se susciten en materia de tutela -tanto los positivos como los negativos- deben ser resueltos por el superior jerárquico común a los jueces o tribunales incursos en ellos.*
>
> ***Todos los jueces de tutela, independientemente de la jurisdicción a la cual pertenezcan, hacen parte -para los fines de la actividad judicial propios de aquélla- de la jurisdicción constitucional.***
>
> *Por lo tanto, los conflictos que surjan entre ellos deben ser resueltos dentro de la misma jurisdicción constitucional, lo que hace que en esta materia no resulte aplicable el artículo 256, numeral 6, de la Carta Política, que atribuye al Consejo Superior de la Judicatura -Sala Jurisdiccional Disciplinada- la función de "dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones".*
>
> *Sin embargo, no todos los conflictos de competencia deben ser resueltos por la cabeza de la jurisdicción constitucional. Solamente deben llegar a la Corte Constitucional aquellos que no puedan resolverse dentro de las respectivas estructuras jurisdiccionales de origen.*
>
> *Así las cosas, la Corte Suprema de Justicia dirime los conflictos que surjan entre tribunales superiores de Distrito Judicial, pero no puede hacer lo propio cuando la discrepancia sobre competencia se manifiesta entre un tribunal de distrito judicial y uno Contencioso Administrativo. En dicho caso, tampoco el Consejo de Estado podrá resolver. Y, por tanto, la superioridad funcional común es la Corte Constitucional.*
>
> *Eso no ocurriría en caso como el presente, en el que los dos juzgados son civiles, del mismo rango (Circuito), por lo cual la decisión sobre el conflicto debe ser adoptada por el superior común. Como los juzgados pertenecen a distritos judiciales diversos, pues la negativa de conocer sobre la acción se basa en razones de competencia territorial, ninguno de los correspondientes tribunales podría dirimir el conflicto generado, de lo cual resulta que la Corporación llamada a hacerlo no es otra que la Corte Suprema de Justicia, en su Sala de Casación Civil y Agraria. A ella serán remitidas las diligencias".* (Negrillas y subrayas ajenas al texto original).

Primera Etapa. De conflictos permanentes entre diferentes jueces y tribunales, aplicación del artículo 37 del Decreto Ley 2591 de 1991 en concordancia con el artículo 8 del Decreto 306 del Decreto 306 de 1992.

El Gobierno Nacional, dentro de las facultades ordinarias del Presidente de la República, entre ella la de ejercer la potestad reglamentaria para que mediante la *"(...) expedición de (...) decretos, resoluciones y órdenes"* se busque la *"(...) ejecución de las leyes"*, había desde 1992, mediante la expedición del Decreto 306 de 1992, mediante el cual reglamentó el Decreto Ley 2591 de 1991, dictaminado unas reglas de reparto, en su artículo 8 que a la letra decía:

"Reparto. Cuando en la localidad donde se presente la acción de tutela funcionen varios despachos judiciales de la misma jerarquía y especialidad de aquel ante el cual se ejerció la acción, la misma se someterá a reparto que se realizará el mismo día y a la mayor brevedad, ya manualmente o por computador".

Como se puede advertir de su texto este artículo no tenía mayor contenido normativo. Tan sólo que el reparto se haría por computador o manualmente, cuando *"funcionen varios despachos judiciales de la misma jerarquía y especialidad"*. Y la continuación de las reglas de competencia del artículo 37 del Decreto Ley 2591 de 1991 y de reparto del artículo 8 del Decreto Reglamentario 306 de 1992 generaron múltiples conflictos entre diversos despachos judiciales.

En efecto, se generó una serie de choques entre distintas autoridades, para ilustrar esta situación podemos citar el caso de un ex senador de la República, quien había perdido su investidura por un proceso ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, quien buscaba que se revocaran las sentencias de agosto 26 y octubre 12 de 1994, proferidas por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por medio de las cuales fue despojado de su investidura de congresista.

Sus argumentos eran que se le habían vulnerado las garantías constitucionales del *non bis in ídem*, de la cosa juzgada y de la legalidad de la prueba y de la pena, artículo 29 de la Constitución Política, tal acción de tutela se presentó ante la Sala Civil Familia del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, quien la declaró improcedente y luego fue conocida en revisión por la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, con ponencia del Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz en sentencia T-162 de 1998. Es importante destacar que si la Sala Civil Familia del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá hubiese considerado procedente la tutela y que existió violación del derecho fundamental del debido proceso la consecuencia habría sido que tal Corporación hubiese revocado una sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

Así mismo, ocurrió que un Juez Civil Municipal de Barranquilla[1], conoció de una acción de tutela en contra de una sentencia de la Sala Civil del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Barranquilla, tal y como se describió en la Sentencia T-388 de 1998 proferida por la Sala Séptima de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, con ponencia del Magistrado Alejandro Martínez Caballero.

Como se puede apreciar, la regla de reparto era muy básica, simplemente se establecía que las acciones de tutela se repartirán entre los despachos judiciales de la misma categoría y que si repartían manualmente o por computador cuando existieren varios despachos judiciales de la misma jerarquía y especialidad, lo que ocurre en la mayoría de los municipios de Colombia, pues en muchos existen pluralidad de despachos judiciales.

En efecto, durante ese tiempo se generó un fenómeno de conflictos de competencia entre los diferentes despachos judiciales, pues en principio, todos los jueces y magistrados son competentes para conocer de acciones de tutela en primera instancia, salvo por la Corte Constitucional quien a través de sus salas de tutela conoce de dichas acciones de amparo, pero sólo mediante la revisión que se le otorgó por el numeral 9 del artículo 241 de la Constitución Política que a la letra dice: *"Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales"*.

Y la reglamentación de tal proceso de revisión está establecido en los artículos 33 a 36 del Decreto Ley 2591 de 1991, según los cuales dicha Corporación nunca conoce de acciones en primera instancia o en inauguración, sino que se realiza respecto de sentencias de tutela ejecutoriadas, los cuales le son remitidas cuando la acción de tutela quede en firme.

Y con excepción de la Corte Constitucional, todos los Despachos Judiciales estaban teniendo serias discusiones acerca de quién debía conocer de una acción de tutela, fenómeno que se denominó en la prensa Colombiana como choque de trenes.

Segunda etapa. Expedición del Decreto 1382 de 2000 compilado en el Decreto 1069 de 2015. (Vigente con algunas modificaciones sin solución de continuidad hasta el día de hoy)

Ante las dificultades que se estaban presentado, el Gobierno Nacional, usando la facultad reglamentaria básica del Presidente de la República contenida en el numeral 11 del artículo 189 Superior, para *"racionalizar"* el reparto de la acción de tutela, para ello derogó expresamente el artículo 8 del Decreto 306 de 1992, y definió reglas de reparto mediante la expedición de los artículos 1 y 4 del mismo, con el siguiente tenor literal:

> ***"ARTICULO 1°.-Para los efectos previstos en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, conocerán de la acción de tutela, a prevención, los jueces con jurisdicción donde ocurriere la violación o la amenaza que motivare la presentación de la solicitud o donde se produjeren sus efectos, conforme a las siguientes reglas:***
>
> *1. Las acciones de tutela que se interpongan contra cualquier autoridad pública del orden nacional, salvo lo dispuesto en el siguiente inciso, serán repartidas para su conocimiento, en primera instancia, a los tribunales superiores de distrito judicial, administrativos y consejos seccionales de la judicatura.*

[1] Se revisaron las decisiones tomadas dentro de la tutela instaurada por la Sociedad Gonzalez Enriquez y Cía. Ltda. contra una sentencia del Tribunal de Barranquilla, de 15 de junio de 1997. Las decisiones de tutela fueron proferidas por el Juzgado 18 Civil Municipal de Barranquilla, en primera instancia el 16 de febrero de 1998, y por el Juzgado 1° Civil del Circuito de la misma ciudad, en segunda instancia el 20 de enero de 1998. En estas dos decisiones se prosperó la tutela contra la providencia judicial contra de la acción según se explicó en capítulo anterior del presente fallo. La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional decidió confirmar dicha sentencia y es de anotar que solo solicitud de nulidad de la Sentencia T-280 de 1998, la Sala Plena de dicha Corte decidió no anular tal sentencia mediante decisión de la Sala Plena en Auto 061 de 1998 con ponencia.

A los jueces del circuito o con categoría de tales, le serán repartidas para su conocimiento, en primera instancia, las acciones de tutela que se interpongan contra cualquier organismo o entidad del sector descentralizado por servicios del orden nacional o autoridad pública del orden departamental.

A los jueces municipales les serán repartidas para su conocimiento en primera instancia, las acciones de tutela que se interpongan contra cualquier autoridad pública del orden Distrital o municipal y contra particulares.

Las acciones de tutela dirigidas contra la aplicación de un acto administrativo general dictado por una autoridad nacional serán repartidas para su conocimiento al Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, siempre que se ejerzan como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Cuando la acción de tutela se proponga contra más de una autoridad y éstas sean de diferente nivel, el reparto se hará al juez de mayor jerarquía, de conformidad con las reglas establecidas en el presente numeral.

2. Cuando la acción de tutela se promueva contra un funcionario o corporación judicial, le será repartida al respectivo superior funcional del accionado. Si se dirige contra la Fiscalía General de la Nación, se repartirá al superior funcional del juez al que está adscrito el fiscal.

La acción de tutela contra la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado o el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, será repartida a la misma corporación y se resolverá por la Sala de Decisión, sección o subsección que corresponda de conformidad con el reglamento al que se refiere el artículo 4º del presente decreto.

Cuando se trate de autoridades administrativas en ejercicio de funciones jurisdiccionales, conforme al artículo 116 de la Constitución Política, se aplicará lo dispuesto en el numeral 1º del presente artículo.

PAR. -Si conforme a los hechos descritos en la solicitud de tutela el juez no es el competente, éste deberá enviarla al juez que lo sea a más tardar el día siguiente de su recibo, previa comunicación a los interesados.

En este caso, el término para resolver la tutela contará a partir del momento en que sea recibida por el juez competente.

(...)

ARTICULO 4º.-*Los reglamentos internos de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, podrán determinar que los asuntos relacionados con el conocimiento de la impugnación de fallos de acción de tutela sean resueltos por salas de decisión, secciones o subsecciones conformadas para tal fin. Así mismo determinará la conformación de salas de decisión, secciones o subsecciones para el conocimiento de las acciones de tutela que se ejerzan contra actuaciones de la propia corporación, a las que se refiere el inciso 2º del numeral 2º del artículo 1º del presente decreto.*

El mencionado decreto era razonable en la medida que tenía en cuenta la jerarquía institucional de las entidades públicas, evitaba situaciones jurídicamente ilógicas, como por ejemplo, que a un juez municipal o a un juez del circuito les fuere radicada una acción de tutela en contra de una actuación de los tribunales superiores de distrito judicial o de los tribunales administrativos, así mismo, reconocía que las acciones de tutelas en contra de la Corte Suprema de Justicia o del Consejo de Estado debían ser repartidas ante esas mismas autoridades pero en Salas o Secciones diferentes a las tuteladas, de acuerdo con lo que tales corporaciones judiciales establecieran en sus reglamentos.

Este decreto solucionó en buena medida el choque de trenes pero tuvo dos etapas claramente identificadas, una en donde se le estaba implicando por parte de la Corte Constitucional y otra en donde se le dio plena aplicación, cuando la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado lo declaró, en su mayoría, como exequible.

La mejor descripción de la posición jurídica de la Corte Constitucional está vertida en el auto de Sala Plena 071 de 2001 con ponencia del Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa, en donde se manifestó que tal decreto era abiertamente inconstitucional, por tres razones principales, a saber:

La primera porque existía "*una contradicción palmaria con el artículo 86 de la Constitución*" con el Decreto 1382 pues éste estaba estableciendo reglas de competencia y no de simple reparto, la segunda porque existía una "*violación manifiesta de la reserva de ley consagrada en la letra (a) del artículo 152 de la Carta Política. Tal norma señala que la regulación de los "derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección" es competencia del Congreso de la República mediante ley estatutaria, no del Presidente de la República mediante decreto reglamentario*" y la tercera porque se estaba modificado el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 que tenía fuerza de Ley.

A juicio de la Corte Constitucional, era tan ostensible la inconstitucionalidad del Decreto 1382 de 2000, que no sólo lo implicó para el caso concreto de la discusión de competencia entre el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Tolima y el Juzgado Octavo Civil Municipal de Ibagué, sino que le dio efectos "*inter pares a la decisión de inaplicar el artículo 1º del Decreto 1382 de 2000, para que en aquellos casos que sean semejantes todos los jueces de tutela apliquen la excepción de inconstitucionalidad en el mismo sentido*".

Lo anterior conllevó a que el Gobierno Nacional expidiera el Decreto 404 del 14 de marzo de 2001, suspendiendo por un (1) año la vigencia del Decreto 1382 de 2000 "*(...) mientras el Consejo de Estado decide la legalidad del Decreto 1382 de 2000, el Gobierno Nacional considera necesario suspender la aplicación del citado ordenamiento, tal como expresamente lo manifiesta la Corte Constitucional en la providencia citada*", en la medida que la competencia para determinar la constitucionalidad de un decreto reglamentario de contenido general corresponde al Consejo de Estado y no a la Corte Constitucional, situación que demuestra que en Colombia el control constitucional está dividido entre la Corte Constitucional, quien conoce la exequibilidad de los actos legislativos y de todas las leyes y normas con fuerza de ley, sin importar su denominación y al tribunal de cierre de la contencioso administrativa las normas que carecen de fuerza de ley y son actos administrativos.

Ahora bien, el 18 de julio de 2002, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado (Sección Primera), en proceso con número de radicación 11001-03-24-000-2000-6414-01 (6414-6424-6447-6452-6453-6522-6523-6683-6714-7067), con ponencia del Consejero Camilo Arciniegas Andrade, declaró ajustado a la Constitución Política y a la Ley, los artículos 1 y 4 del Decreto 1382 de 2000, salvo por el inciso cuarto del numeral 1º del artículo 1º del Decreto 1382 de 2000, que decía en su tenor literal:

> "Las acciones de tutela dirigidas contra la aplicación de un acto administrativo general dictado por una autoridad nacional serán repartidas para su conocimiento al Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, siempre que se ejerzan como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable"

Para la Sección Primera, las normas demandadas no establecían reglas de competencia, sino tan sólo de **desconcentración** de la Administración de Justicia, "*Imperativo constitucional y legal que se evidencia a la acción de tutela y que resultaría imposible si llegasen a reunirse en un mismo órgano judicial innumerables solicitudes de amparo, como ocurriría, por ejemplo, en un tribunal superior, ante el amparo de los solicitantes por contar con una sentencia de segundo grado dictada por la Corte Suprema de Justicia*". Y tal desconcentración es necesaria porque no puede ser potestad del demandante escoger el juez de la causa sin ningún límite.

En segundo término, la Sección Quinta señala que "el reglamento respeta la competencia «a prevención» al facultar a los solicitantes para acudir ante jueces o tribunales de cualquier especialidad pues se le garantiza al accionante el derecho a reclamar la protección en todo lugar, "*porque ningún Juez podrá rechazar la solicitud alegando no ser competente, sino que tendrá que entrarla a quien le sea*".

La Sección Quinta, consideró que la radicación de las acciones de tutela contra el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia a dichas mismas corporaciones era adecuado porque de lo contrario se desconocería el funcionamiento autónomo de las diversas jurisdicciones consagrado en el artículo 228 de la Constitución y 58 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.

Con posterioridad a la expedición de esta sentencia por parte de la Sección Quinta, la Sala Plena de la Corte Constitucional en Auto 188 del 27 de agosto de 2002, con ponencia de Marco Gerardo Monroy Cabra, decidió aplicar las reglas de reparto contenidas en el Decreto 1382 de 2000.

> *"Estando vigente el Decreto 1382 de 2000, conforme a la situación jurídica existente en la actualidad, la Corte Constitucional encuentra que, presentándose un conflicto negativo de competencia, en el caso en estudio el conocimiento de la tutela corresponde al Juzgado 58 Civil Municipal de Bogotá en virtud de que el artículo 1º, numeral 1º, inciso 3º, del mencionado Decreto contempla que "y los Jueces Municipales les serán repartidas para su conocimiento en primera instancia, las acciones de tutela que se interpongan contra cualquier autoridad pública del orden distrital o municipal y contra particulares"*

Tercera Etapa. Crisis del reparto de la Acción de Tutela por actuaciones del Gobierno Nacional.

El Decreto 1382 de 2000 fue compilado sin solución de continuidad en el Decreto 1069 de 2015 Único Reglamentario del sector Justicia y del Derecho, quedando su contenido sobre reparto de tutelas en el artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015 y dichas reglas de reparto fueron modificadas por el Presidente de la República en los Decretos 1983 de 2017, que detalló mejor el reparto dando más casos concretos de asignaciones, pero respetando la filosofía del Decreto 1382 de 2000 de racionalizar el conocimiento de la acción de tutela entre los distintos despachos judiciales.

Hasta estos cambios existía acuerdo institucional sobre el reparto de las acciones de tutela. Sin embargo, ello cambia cuando se incluyen las modificaciones respecto de quien conoce de las acciones de tutela en contra del Presidente de la República, que además es la persona que fija las reglas del reparto de manera discrecional y reglamentaria con base en el numeral 11 del artículo 189.

3.1. Decretos 333 de 2021 y 799 de 2025 asignación de las tutelas contra el Presidente al Consejo de Estado y reversión de tal decisión.

El Presidente de la República por Decreto 333 de 2021, introdujo un numeral 12 al artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015. Modifíquese el artículo 2 .2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015, que decía en su tenor literal:

> *"12. Las acciones de tutela dirigidas contra las actuaciones del Presidente de la República , incluyendo las relacionadas con seguridad nacional, así como, las actuaciones administrativas, políticas, programas y/o estrategias del Gobierno nacional, autoridades, organismos, consejos o entidades públicas relacionadas con la erradicación de cultivos ilícitos, serán repartidas para su conocimiento en primera instancia , al Consejo de Estado".*

El Decreto fue motivado por el Gobierno Nacional de la siguiente manera:

> *"Que asuntos como: (i) las actuaciones del Presidente de la República , incluyendo las relacionadas con la seguridad nacional, (ii) las actuaciones administrativas, políticas, programas y/o estrategias del Gobierno nacional, autoridades, organismos , consejos o entidades públicas relacionadas con la erradicación de cultivos ilícitos, (iii) las acciones de tutela presentadas por funcionarios o empleados que pertenezcan o pertenecieron a la rama judicial (iv) las decisiones tomadas por la Superintendencia Nacional de Salud relacionadas con medidas cautelares y de toma de posesión e intervención forzosa administrativa para administrar o liquidar, de cesación provisional, o de revocatoria total o parcial de habilitación o autorización de funcionamiento , con fundamento en los artículos 124 y 125 de la Ley 1438 de 2011,*

deben ser debatidos por órganos judiciales que refuercen la desconcentración de la administración de justicia, preserven la jerarquía funcional, y garanticen la unificación jurisprudencial y el interés general.

Que de conformidad con lo previsto en los artículos 188 y 189 de la Constitución Política, el Presidente de la República simboliza la unidad nacional, y, en tal condición, actúa "como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa", cumpliendo las funciones previstas en tales mandatos.

Que en atención a las funciones que le corresponde cumplir como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa (C.P. art. 189), y dadas las implicaciones que ellas tienen a nivel interno -para la sociedad y el país- y también en el orden internacional, se justifica que las decisiones que adopte, en caso de que las mismas sean objeto de la acción de tutela, sólo sean revisadas por los máximos tribunales.

Que lo anterior no solo busca proteger la seguridad jurídica, sino garantizar la satisfacción del interés general mediante el control judicial de las decisiones que se adopten en representación y en beneficio de la colectividad, protegiendo los intereses de los accionantes y accionados".

En el 2026, el presidente de la República modificó, mediante decreto reglamentario, la regla de reparto de las acciones de tutela que anteriormente correspondían al Consejo de Estado, conforme a lo dispuesto en el Decreto 333 de 2021. Dicha norma establecía que las acciones de tutela dirigidas contra las actuaciones del Presidente de la República —incluidas aquellas relacionadas con la seguridad nacional—, así como las actuaciones administrativas, políticas, programas y estrategias del Gobierno nacional, y de autoridades, organismos, consejos o entidades públicas relacionadas con la erradicación de cultivos ilícitos, serían conocidas, en primera instancia, por el Consejo de Estado.

A pesar de la anterior argumentación, el Gobierno Nacional, bajo la administración del ahora ex Presidente Gustavo Petro Urrego, expidió el Decreto 799 de 2025, mediante el cual modificó nuevamente las reglas de reparto de acción de tutela, ahora vertidas en el artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015, eliminando el numeral 12 introducido por el Decreto 333 de 2021 y, en su lugar, especificando que las acciones de tutela en contra del Presidente de la República deben ser radicadas ante los jueces del circuito.

Dicho decreto se adarme en consideraciones para quedo claro que el problema institucional que existe es que el Presidente de la República de **manera discrecional e incluso caprichosa** puede cambiar las reglas de reparto incluso a favor suyo y tales modificaciones tienen unas profundas implicaciones para el Estado Colombiano y las políticas públicas, incluso conllevando que Jueces de categoría del circuito den órdenes al Presidente de la República y por ende al Gobierno Nacional, cuando el diseño institucional de la República de Colombia busca que las actuaciones administrativas del Presidente de la República sean conocidas por el Consejo de Estado por conducto de los diferentes secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado o por la Corte Suprema de Justicia a través de sus Salas o de la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes.

Tan ello es así que recientemente el Juzgado Quinto Laboral del Circuito en sentencia de primera instancia del 26 de agosto de 2026, dentro de la acción de tutela, con número de radicación 11001 31 05 005 2026 10204 00, ordenó tanto al Presidente de la República como al Presidente del Congreso, a presentar disculpas públicas por haber hecho referencia a temas religiosos en su acto de posesión ante el Congreso de la República. Recordemos las palabras del mencionado operador judicial:

"SEGUNDO: ORDENAR AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, ABELARDO GABRIEL DE LA ESPRIELLA OTERO que, en alocución en radio y televisión a realizarse el martes 30 de septiembre de 2026, a las 7:00 p.m., ofrezca disculpas al pueblo colombiano por haber vulnerado la neutralidad religiosa del Estado en el acto oficial de su posesión como presidente y manifieste que se abstendrá de incurrir en conductas que lleven aparejado su inclinación a la iglesia católica o a cualquier otro credo particular.

TERCERO: ORDENAR AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, ABELARDO GABRIEL DE LA ESPRIELLA OTERO que, en el mes de septiembre de 2026, EMITA una Directiva Presidencial en la que ordene a los servidores públicos que deben respetar y hacer respetar la neutralidad religiosa del Estado en todos los actos que en ejercicio de sus funciones ejecuten.

CUARTO: ORDENAR AL PRESIDENTE DEL CONGRESO, HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO que, en sesión plenaria del congreso agendada para la última semana de septiembre de 2026, ofrezca disculpas al pueblo colombiano por haber vulnerado laneutralidad religiosa del Estado en el acto oficial de su posesión del presidente de la República y manifieste que se abstendrá de incurrir en conductas que permitan que en actos oficiales en los que represente al congreso, tienen aparejada una inclinación a la iglesia católica o a cualquier otro credo particular".

Al respecto, es oportuno recordar que el diseño constitucional del Estado Social de Derecho se fundamenta en la división del poder público en ramas autónomas y armónicas: legislativa, ejecutiva y judicial, con mecanismos de control y contrapeso entre ellas, sin que ninguna sea superior a las demás.

En ese marco institucional, resulta inconveniente y contrario a la jerarquía de las autoridades públicas que un juez del circuito pueda dar tales órdenes a las cabezas de las demás ramas del poder público. En el caso del Presidente de la República gracias al cuarto del Presidente del periodo 2022-2026 y en el segundo caso porque no se estableció regla de reparto especial respecto del Congreso de la República, el Senado y la Cámara de Representantes, aplicándose la regla general consistente en que las acciones de tutela en contra de entidades públicas del orden nacional deben ser radicadas ante jueces del circuito.

3.2. Reparto de acciones de tutelas en casos de proyectos estratégicos

En este proyecto de ley, se busca asignar el reparto de las acciones de tutela, en primera instancia y en prevención, a los tribunales administrativos y superiores de distrito judicial, lo anterior para buscar estabilidad y seguridad jurídica a los proyectos estratégicos, teniendo en cuenta su importancia para el desarrollo de la infraestructura vital del país, y brindar mayores garantías a la inversión en minería, energía e hidrocarburos, entre otros.

Con ello, diferentes vicisitudes que afectan los proyectos de interés nacional tal y como son acciones de tutelas relacionadas con los procesos de adquisición de predios, consultas previas a comunidades y permisos y trámites ambientales, entre tantos otros que pueden afectar la operatividad de un gran proyecto, serán conocidas por jueces de mayor rango jerárquico como lo son los magistrados de los tribunales o prevención.

Ya en el Conpes 3762 de 2013 se observó que "en una primera aproximación al seguimiento de los trámites ambientales, sociales y prediales en Colombia, se identificaron más de cincuenta y tres (53) proyectos de interés nacional y estratégicos con alguna dificultad. *Entre los proyectos identificados, un 45% tiene dificultades de carácter ambiental, 27% presentan dificultades en la relacionado con el desarrollo de la consulta previa y 23% tiene dificultades con los temas de adquisición predial*", situaciones todas que se relacionan con derechos fundamentales y por lo que pueden ser objeto de protección mediante acción de tutela.

De allí, resulta primordial reducir el riesgo asociado a las decisiones judiciales que puedan afectar los proyectos más relevantes para el país, principalmente en los sectores de transporte y minero energético.

Al respecto, debemos recordar que en fallo de tutela del Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Santa Marta, que ordenó la suspensión inmediata de todas las actividades relacionadas del proyecto de exploración y explotación en el área de interés de perforación exploratoria Tayrona en el pozo Uchuva 2, a pesar de que, según el Ministerio de Minas y Energía:

"A la fecha del 31 de diciembre de 2025, según el último Informe de Recursos y Reservas (RRR 2025), el descubrimiento Uchuva se encontró en etapa de delimitación y contaba de historia de producción comercial. El pozo Uchuva 2, actualmente en perforación, ha sido diseñado para delimitar este descubrimiento y reducir las incertidumbres sobre el yacimiento, esencial para determinar su potencial comercial."

Es imperativo realizar la evaluación de este pozo, ya que se estima que, de confirmarse su productividad, el campo Uchuva podría aportar un volumen recuperable equivalente al 25% de las reservas 1P (probadas), el 32% de las reservas 2P (probable) y el 45% de las reservas 3P (probadas más probables más posibles). Sin una evaluación adecuada, el país perderá la oportunidad de incorporar estos voluminosos potenciales de reservas, lo que agravará la situación de oferta y demanda de gas en el país.

Desde el Ministerio de Minas y Energía consideramos que el desarrollo de este campo es crucial para la sostenibilidad energética a mediano plazo, y que permitirá al país utilizar el gas natural como un fluido de transición energética. Esta acción contribuirá al suministro de energéticos limpios a la población colombiana y generará ingresos por regalías que beneficiarán directamente a las regiones.

El Ministerio del Interior ya ha tomado acciones en relación con el mismo tema, de acuerdo con el comunicado publicado el pasado 12 de septiembre en el cual también respaldó la importancia de respetar los derechos de las comunidades étnicas a través de la consulta previa, sin dejar de lado los intereses generales del país. Esto, en el marco del compromiso del Gobierno Nacional con la búsqueda permanente de soluciones que permitan articular las acciones en pro del desarrollo económico y el respeto a los derechos fundamentales."

Por lo anterior el Ministerio de Minas y Energía, la Procuraduría General de la Nación y Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa impugnaron el fallo proferido por el Juez de Santa Marta.

La Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta revirtió la suspensión de los trabajos exploratorios en el Pozo Sinsulpeterioremente conocido como Uchuva) y ha ordenó la revisión del concepto sobre consulta previa para la comunidad indígena de Tayanga.

Es preciso indicar que, si bien se debe respetar cualquier decisión emanada de un juez de la República, éstas se deben tomar con una base técnica robusta y una consideración equitativa de los derechos de los involucrados, incluidos los de las comunidades afectadas, como en el caso en cuestión.

Adicional, este proyecto de ley busca preservar la seguridad jurídica de proyectos de alto impacto económico y garantizar la satisfacción del interés general mediante el control adecuado de las decisiones que se adopten en representación y en beneficio de la colectividad, con miras a proteger los intereses de los accionantes y accionados. Este equilibrio es fundamental, especialmente en aquellos casos donde se debe mantener la estabilidad económica del país y respetar los derechos de todas las partes involucradas, garantizando un desarrollo equitativo y justo que no sacrifique uno por el otro.

El principio de seguridad jurídica "es un bien social: En tanto bien social, debe haber una distribución equitativa del mismo. Concretamente, los atributos de la seguridad jurídica deben ser exigibles por parte de todos los actores, no sólo por parte de los que tienen poder dominante en las relaciones jurídicas, sociales y económicas" (López Medina, D., 23 de mayo de 2006).

3.3. Conclusiones

De acuerdo con lo anterior, de la expedición contradictoria de los Decretos 333 de 2021 y 799 de 2025, modificatorios del artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015 por parte de diferentes Presidentes de la República, queda claro que si bien la expedición de un decreto reglamentario para desconcentrar la actividad judicial en caso de la acción de tutela fue altamente exitoso y además fue considerado legal y constitucional por el Consejo de Estado y por la Corte Constitucional quienes al día de hoy acepten sin ambages su aplicación para organizar y racionalizar la radicación de las acciones de tutela.

Sin embargo, el hecho de que tales reglas estén vertidas en una norma del nivel reglamentario que puede ser modificada por el Presidente de la República de manera discrecional y tal vez caprichosa conlleva a que las normas de reparto deben ser fijadas es por el Congreso de la República en virtud de su competencia general de hacer e interpretar las leyes, además que si poseía constitucionalmente reglamentarlo vía facultad reglamentaria será más plausible su consagración por parte del Congreso de la República, recordando el aforismo romano de quien puede lo más puede lo menos "*qui potest plus,*

potest minor" reconocido como principio Universal de Derecho por la Corte. Constitucional entre otras providencias en las sentencias T-121 de 1993 con ponencia del Magistrado Vladimiro Naranjo Mesa y.T-061 de 2009 con ponencia del Magistrado Mauro Gerardo Monroy Cabra.

Esta intervención unilateral del Ejecutivo vulnera gravemente el principio de separación de poderes y compromete la autonomía de la Rama Judicial. En consecuencia, el Congreso de la República —en su condición de rama legislativa del poder público— actúa en ejercicio de su potestad constitucional para regular mediante ley las reglas de competencia de las acciones de tutela, conforme a los artículos 150 y 86 de la Constitución Política.

Se trata entonces de que el Congreso de la República mediante una decisión legislativa que tiene como finalidad preservar la independencia judicial y garantizar que las controversias constitucionales en acciones de amparo sean repartidas de manera objetiva y que el Presidente de la República debe someterse a ellos de ahora en adelante.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene como finalidad desarrollar y regular el artículo 86 de la Constitución Política, por parte del Congreso de la República para que este cuerpo Colegiado mediante su competencia legislativa general prevista en el numeral 1 del artículo 150 de la Constitución Política, de "*Interpretar, reformar y derogar las leyes*" establezca las reglas de reparto aplicables a las acciones de tutela de manera clara, precisa y uniforme, sin que las mismas dependan de los intereses del Gobierno Nacional de turno que va no validó discrecional y caprichosamente tales reglas de asignación con base en la facultad reglamentaria general del Presidente de la República consagrada en el numeral 11 del artículo 189 Superior.

Para ello se expedirán por medio de una Ley, las reglas de reparto en primera instancia de la Acción de Tutela, respetando la Constitución Política, la Ley Estatutaria de Administración de Justicia (Ley 270 de 1996) interpretando para ello el artículo 37 del Decreto Ley 2591 de 1991, emitido con base en el literal b) del artículo 5 Transitorio original de la Constitución Política.

Lo anterior, con el propósito de garantizar el acceso efectivo a la administración de justicia, la protección inmediata de los derechos fundamentales, y la seguridad jurídica en la asignación de competencias a los jueces y tribunales encargados de conocer este mecanismo constitucional.

En esta orden, se elevan las reglas de reparto a nivel de ley ordinaria y dentro de esta ley se establecen todas las reglas de reparto sin tocar temas de competencia general o particular establecidas en el artículo 37 del Decreto Ley 2591 de 1991, incluyendo que la regla según la cual "las acciones dirigidas contra la prensa y los demás medios de comunicación serán competentes los jueces de circuito del lugar" que no se modifica.

Ahora bien, si se realizan algunos siguientes cambios concretos respecto del reparto así y como este está establecido hoy en día en el artículo 2.2.3.1.2.1del Decreto 1069 de 2015, reformado por el Decreto 799 de 2025 pues tal disposición jurídica decaerá ya que sería contraria a una de mayor jerarquía y tal situación conllevará su derogatoria tácita.

Los cambios que se realizan son los siguientes:

Primero. Se establece que será el Consejo de Estado quien conozca de las acciones de tutela en contra del Presidente de la República y se elimina que dichas tutelas sean repartidas a los jueces del circuito de acuerdo con la regla especial reglamentaria hoy vigente. No se detalla que el reparto se realiza a la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado porque tal claridad está realizada en el reglamento de dicha corporación judicial que establece que las tutelas son conocidas por dicha Sala por conducto de sus cinco secciones.

Segundo. Se establece una regla especial de reparto para las acciones de tutela relacionadas con Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos (PINE), las cuales serán repartidas, para su conocimiento en primera instancia, al Tribunal Administrativo con jurisdicción en el lugar de ejecución del respectivo proyecto.

III. CONFLICTO DE INTERESES.

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

En ese orden de ideas, el presente proyecto de ley, por ser de carácter general, no configura un beneficio particular, actual y directo para ningún congresista, teniendo en cuenta que, busca regular el artículo 86 de la Constitución Política y el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, estableciendo de manera clara, precisa y uniforme las reglas de reparto para el conocimiento de las acciones de tutela en todo el territorio nacional.

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 02030 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".*

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 alivios 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."*

Es de aclarar que, la descripción de los posibles conflictos de interés que se pueden presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992, no exime del deber del Congresista de identificar otros causales adicionales.

Por las razones expuestas, sometó a consideración de los honorables Congresistas esta iniciativa parlamentaria.

IV. COMPETENCIA DEL CONGRESO.

CONSTITUCIONAL:

ARTICULO 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.

ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.
2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.
3. Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.
4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias.

LEGAL:

LEY 3 DE 1992. POR LA CUAL SE EXPIDEN NORMAS SOBRE LAS COMISIONES DEL CONGRESO DE COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

ARTÍCULO 2º *Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referentes a los asuntos de su competencia.*

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

Comisión Primera.

Compuesta por diecinueve (19) miembros en el Senado y treinta y cinco (35) en la Cámara de Representantes, conocerá de: reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; carta legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos.

V. PROPOSICIÓN

Por las consideraciones anteriormente expuestas, sometemos a consideración del Honorable Congreso de la República el presente Proyecto de ley, mediante el cual se propone establecer de manera clara, precisa y uniforme las reglas de reparto para el conocimiento de las acciones de tutela en todo el territorio nacional con el propósito de garantizar el acceso efectivo a la administración de justicia, la protección inmediata de los derechos fundamentales, y la seguridad jurídica en la asignación de competencias a los jueces y tribunales encargados de conocer este mecanismo constitucional.

HERNÁN DARÍO CADAVID MÁRQUEZ
Senador de la República

PROYECTO DE LEY N.° ___ DE 2026

"POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN POR LEY LAS REGLAS DE REPARTO DE LAS ACCIONES DE TUTELA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

D E C R E T A:

ARTÍCULO 1. Reparto de la acción de tutela. Para los efectos previstos en el artículo 37 del Decreto Ley 2591 de 1991, conocerán de la acción de tutela, a prevención, los jueces con jurisdicción donde ocurriere la violación o la amenaza que motivare la presentación de la solicitud o donde se produjeren sus efectos, conforme a las siguientes reglas:

1. Las acciones de tutela que se interpongan contra cualquier autoridad, organismo o entidad pública del orden departamental, distrital o municipal y contra particulares serán repartidas, para su conocimiento en primera instancia, a los Jueces Municipales.

2. Las acciones de tutela que se interpongan contra cualquier autoridad, organismo o entidad pública del orden nacional serán repartidas, para su conocimiento en primera instancia, a los Jueces del Circuito o con igual categoría.

3. Las acciones de tutela dirigidas contra las actuaciones del Contralor General de la República, del Procurador General de la Nación, del Fiscal General de la Nación, del Registrador Nacional del Estado Civil, del Defensor del Pueblo, del Auditor General de la República, del Contador General de la Nación, del Consejo Nacional Electoral, así como, las decisiones tomadas por la Superintendencia Nacional de Salud, relacionadas con medidas cautelares y de toma de posesión e intervención forzosa administrativa para administrar o liquidar, de cesación provisional, o de revocatoria total o parcial de habilitación o autorización de funcionamiento, con fundamento en los artículos 124 y 125 de la Ley 1438 de 2011, serán repartidas, a los Tribunales Superiores de Distrito Judicial o a los Tribunales Administrativos.

4. Las acciones de tutela dirigidas contra las actuaciones de los Fiscales y Procuradores serán repartidas, para su conocimiento en primera instancia, al respectivo superior funcional de la autoridad judicial ante quien intervienen. Para el caso de los Fiscales que intervienen ante Tribunales o Altas Cortes, conocerán en primera instancia y a prevención, los Tribunales Superiores de Distrito Judicial. Para el caso de los Procuradores que intervienen ante Tribunales o Altas Cortes, conocerán en primera instancia y a prevención, los Tribunales Administrativos.

5. Las acciones de tutela dirigidas contra los Jueces o Tribunales serán repartidas, para su conocimiento en primera instancia, al respectivo superior funcional de la autoridad jurisdiccional accionada.

6. Las acciones de tutela dirigidas contra los Consejos Seccionales de la Judicatura y las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial serán repartidas, para su conocimiento en primera instancia, a los Tribunales Superiores de Distrito Judicial.

7. Las acciones de tutela dirigidas contra la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado serán repartidas, para su conocimiento en primera instancia, a la misma Corporación y se resolverá por la Sala de Decisión, Sección o Subsección que corresponda de conformidad con el respectivo reglamento de la Corte Suprema de Justicia o del Consejo de Estado.

8. Las acciones de tutela dirigidas contra el Consejo Superior de la Judicatura y la Comisión Nacional de Disciplina Judicial serán repartidas para su conocimiento en primera instancia, a la Corte Suprema de Justicia o al Consejo de Estado, y se resolverá por la Sala de Decisión, Sección o Subsección que corresponda de conformidad con el respectivo reglamento de la Corte Suprema de Justicia o del Consejo de Estado.

   Cuando se trate de acciones de tutela presentadas por funcionarios o empleados judiciales, que pertenezcan o pertenecieren a la jurisdicción ordinaria, el conocimiento corresponderá a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, y cuando se trate de acciones de tutela presentadas por funcionarios o empleados judiciales, que pertenezcan o pertenecieren a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el conocimiento corresponderá a la jurisdicción ordinaria. En las demás casos de tutelas promovidas por funcionarios o empleados judiciales, las acciones de tutela serán conocidas por la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado.

9. Las acciones de tutela dirigidas contra los Tribunales de Arbitraje serán repartidas, para su conocimiento en primera instancia, a la autoridad judicial que conoce del recurso de anulación.

10. Las acciones de tutela dirigidas contra autoridades administrativas en ejercicio de funciones jurisdiccionales, conforme al artículo 116 de la Constitución Política, serán repartidas, para su conocimiento en primera instancia, a los Tribunales Superiores de Distrito Judicial.

11. Cuando la acción de tutela se promueva contra más de una autoridad y estas sean de diferente nivel, el reparto se hará al juez de mayor jerarquía, de conformidad con las reglas establecidas en el presente artículo.

12. Las acciones de tutela dirigidas contra las actuaciones del Presidente de la República, incluyendo las relacionadas con seguridad nacional, así como, las actuaciones administrativas, políticas, programas y/o estrategias del Gobierno nacional, autoridades, organismos, consejos o entidades públicas relacionadas con la erradicación de cultivos ilícitos, serán repartidas para su conocimiento en primera instancia, al Consejo de Estado.

13. Las acciones de tutela relacionadas con Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos (PINE) serán repartidas, para su conocimiento en primera instancia, al Tribunal Administrativo con jurisdicción en el lugar de ejecución del respectivo proyecto.

PARÁGRAFO 1. Si conforme a los hechos descritos en la solicitud de tutela el juez no es el competente según lo dispuesto en el artículo 37 del Decreto Ley 2591 de 1991, este deberá enviarla al juez que lo sea a más tardar al día siguiente de su recibo, previa comunicación a los interesados.

PARÁGRIAFO 2. Las anteriores reglas de reparto no podrán ser invocadas por ningún juez para rechazar la competencia o plantear conflictos negativos de competencia.

PARÁGRAFO 3. Las reglas de reparto previstas en este artículo no restringen el acceso a la administración de justicia. Las personas pueden interponer la acción de tutela ante cualquier juzgado o tribunal, el cual tendrá la obligación de remitir el caso a la corporación judicial que corresponda.

También se podrá solicitar la asistencia del Defensor del Pueblo o de los personeros municipales para interponer la acción de tutela.

El Defensor del Pueblo o los personeros municipales, en el marco de sus competencias, deberán presentar la acción de tutela a la corporación judicial que corresponda el caso, de conformidad con las reglas de reparto previstas en la presente ley.

ARTÍCULO 2. Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Artículo transitorio 1º. Dentro del año siguiente a la entrada en vigor de la presente ley, el Gobierno Nacional definirá los proyectos de interés nacional, teniendo en cuenta criterios como el impacto del proyecto en la productividad y competitividad de la economía nacional o regional, la creación de empleo directo o por vía de encadenamientos, la inversión de capital, el retorno positivo a la inversión, la sostenibilidad operacional, la potencialidad de aumentar la capacidad exportadora de la economía nacional o la capacidad de generar ingresos significativos a la nación y a las regiones.

Artículo transitorio 2º. Los proyectos que al momento del inicio de la vigencia de la presente ley estén categorizados como proyectos de interés nacional y estratégico (PINE), gran minería y proyectos de interés nacional declarados por la Agencia Nacional de Minería, serán considerados como proyectos de interés nacional para efectos del reparto, hasta tanto el Gobierno Nacional haya reglamentado la materia.

HERNÁN DARÍO CADAVID MÁRQUEZ
Senador de la República

SENADO DE [illegible]
SECRETARÍA GENERAL [illegible]
(X) PROYECTO DE LEY No. 244/26
[ ] PROYECTO ACTO LEGISLATIVO
FECHA: 15/09/26 FOLIOS
AUTOR(ES):
FIRMA SECRETARIO



SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 15 de Septiembre de 2026

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.245/26 Senado **"POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN POR LEY LAS REGLAS DE REPARTO DE LAS ACCIONES DE TUTELA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador HERNÁN DARÍO CADAVID MÁRQUEZ. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **PRIMERA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – SEPTIEMBRE 15 DE 2026

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

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

PROYECTO DE LEY NÚMERO 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.



Bogotá D.C., 15 de septiembre de 2026

Doctor
Diego Alejandro González González
Secretario General
Senado de la República
E.S.D.

ASUNTO: radicación del proyecto ley *"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 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 lo establecido en los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración del Congreso de la República, el Proyecto de Ley *"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 el territorio nacional, mediante la creación de una causal de inadmisión de extranjeros condenados por delitos sexuales, y se dictan otras disposiciones."*
Por tal motivo, se anexan dos (2) copias del documento en original y firmados, y una copia en formato Word con firma digital, enviado al correo leyes@senado.gov.co

Cordialmente,

H.S. Diego Alejandro Dinatta Ortiz
Secretaria de la República
Pacto Histórico

CONTENIDO

1. TEXTO PROPUESTO DEL PROYECTO DE LEY 3
2. OBJETO DEL PROYECTO 8
3. JUSTIFICACIÓN 8
4. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL 9
5. CONTEXTO ESTADÍSTICO 11
5.1. Colombia enfrenta un incremento de los riesgos asociados al turismo con fines de explotación sexual 11
5.2. Incremento de inadmisiones por turismo con fines de explotación sexual 12
5.3. Explotación sexual de niños, niñas y adolescentes 12
5.4. Trata de personas con fines de explotación sexual 13
5.5. Colombia como destino de turismo sexual 13
5.6. Necesidad de fortalecer el marco jurídico 14
6. JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL 14
6.1. Sentencia T-480 de 2022 15
6.2. T-958 de 2015 16
6.3. SU-139 de 2021 17
7. DERECHO COMPARADO 18
7.1. CASO DE ESTADOS UNIDOS 18
7.1.1. Inadmisibilidad por antecedentes penales 18
7.1.2. Alerta Angel Watch 19
7.2. CASO ARGENTINA 20
8. ANALISIS DE CONVENCIONALIDAD 21
8.1. Facultad soberana de los Estados para controlar el ingreso de extranjeros 21
8.2. Protección reforzada de los niños, niñas y adolescentes 22
8.3. Convención Americana sobre Derechos Humanos 23
8.4. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos 24
8.5. Protocolo de Palermo 24
9. JERARQUÍA NORMATIVA Y NECESIDAD DE ELEVAR LA MEDIDA AL NIVEL LEGAL 25

10. CONFLICTO DE INTERÉS 28

1. TEXTO PROPUESTO DEL PROYECTO DE LEY

PROYECTO DE LEY _____ 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 el territorio nacional, mediante la creación de una causal de inadmisión de extranjeros condenados por delitos sexuales, y se dictan otras disposiciones."

EL CONGRESO DE A 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 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 Cuarto, del mismo código, relativos a la trata de personas, así como aquellos que los modifiquen, adicionen o sustituyan.

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 información y el respeto por el debido proceso administrativo.

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.

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.

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 dentro de los dos (2) meses siguientes a su interposición.

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 hábeas 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 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 Segundas de Senado y Cámara 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.

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 específicamente en la presente ley.

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





2. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene como finalidad fortalecer las herramientas jurídicas del Estado colombiano para prevenir el ingreso al territorio nacional de ciudadanos extranjeros que registren condenas judiciales 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, especialmente de los niños, niñas y adolescentes.

La iniciativa propone incorporar al ordenamiento jurídico colombiano una causal específica de inadmisión migratoria sustentada en información proveniente de autoridades judiciales competentes y de mecanismos oficiales de cooperación internacional, garantizando simultáneamente el respeto por el debido proceso, la protección de datos personales y los compromisos internacionales asumidos por Colombia en materia de derechos humanos.

Con ello se pretende fortalecer la capacidad preventiva del Estado frente a fenómenos criminales transnacionales asociados al turismo sexual, la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes, la trata de personas y otras formas de violencia sexual que afectan gravemente la dignidad humana y comprometen la seguridad pública.

3. JUSTIFICACIÓN

Colombia ha consolidado durante las últimas décadas una política migratoria basada en los principios de apertura, integración regional, cooperación internacional y respeto por los derechos humanos. No obstante, el incremento de los flujos migratorios internacionales también ha generado nuevos desafíos para las autoridades encargadas del control migratorio y de la protección de la seguridad nacional.

Uno de estos desafíos corresponde al ingreso de personas condenadas por delitos sexuales en otros países, quienes pueden aprovechar las limitaciones existentes en el intercambio de información judicial internacional para ingresar al territorio colombiano sin que las autoridades migratorias cuenten con herramientas suficientes para identificar oportunamente dichos antecedentes.

Esta situación adquiere una especial relevancia frente al aumento de los casos de explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes, turismo sexual y trata de personas con fines de explotación sexual, delitos que constituyen graves violaciones a los derechos humanos y frente a los cuales el Estado colombiano tiene obligaciones reforzadas de prevención, investigación, sanción y protección.

En los últimos años, diferentes entidades nacionales e internacionales han advertido sobre el crecimiento del turismo sexual en diversas regiones del país, particularmente en ciudades con alta afluencia de visitantes extranjeros. Esta problemática exige fortalecer los mecanismos de prevención mediante instrumentos que permitan impedir el ingreso de personas que, por sus antecedentes judiciales, representen un riesgo cierto para la población.

La presente iniciativa no pretende criminalizar la migración ni establecer medidas discriminatorias contra las personas extranjeras. Por el contrario, parte del reconocimiento de que la migración constituye un fenómeno legítimo protegido por el derecho internacional, pero también reconoce que los Estados conservan la facultad soberana de regular las condiciones de ingreso, permanencia y salida de extranjeros cuando existan razones objetivas relacionadas con la protección de la seguridad pública, el orden público y los derechos fundamentales de la población.

En consecuencia, el proyecto propone una medida excepcional, objetiva y proporcional, limitada exclusivamente a personas respecto de quienes exista una sentencia condenatoria ejecutoriada por delitos sexuales, debidamente acreditada mediante fuentes oficiales nacionales o internacionales.

4. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

La Constitución Política reconoce al Estado colombiano 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.

El artículo 2 de la Constitución establece como fines esenciales del Estado garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Por su parte, el artículo 44 consagra que los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás, imponiendo al Estado, la familia y la sociedad una obligación reforzada de protección frente a toda forma de violencia, abuso o explotación sexual.

Igualmente, el artículo 93 incorpora al bloque de constitucionalidad los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia, dentro de los cuales se encuentran la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Protocolo Facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, el Protocolo de Palermo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, y el Convenio de Lanzarote del Consejo de Europa como referente internacional en materia de protección frente a la explotación y abuso sexual infantil.

La jurisprudencia constitucional ha reconocido de manera reiterada que los extranjeros gozan de derechos fundamentales dentro del territorio colombiano; sin embargo, también ha precisado que el ingreso al territorio nacional no constituye un derecho absoluto y que el Estado conserva un amplio margen de configuración para definir las condiciones de admisión, permanencia y control migratorio, siempre que dichas medidas sean razonables, proporcionales y respeten el debido proceso.

En ese sentido, la Corte Constitucional ha señalado que el tratamiento de la información relacionada con antecedentes judiciales para fines migratorios constituye una finalidad constitucionalmente legítima, en la medida en que busca proteger intereses superiores como la seguridad pública, el orden público y la protección de derechos fundamentales, especialmente cuando la información proviene de mecanismos oficiales de cooperación judicial y policial.

La presente iniciativa desarrolla precisamente ese mandato constitucional, fortaleciendo los instrumentos preventivos del Estado para proteger a la niñez, la adolescencia y a toda la población frente a personas que han sido condenadas por conductas que afectan gravemente la libertad e integridad sexual.

5. CONTEXTO ESTADÍSTICO

5.1. Colombia enfrenta un incremento de los riesgos asociados al turismo con fines de explotación sexual

La explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes constituye una de las formas más graves de violencia contra la infancia y representa una vulneración directa de los derechos consagrados en la Constitución Política, la Convención sobre los Derechos del Niño y demás instrumentos internacionales ratificados por Colombia.

Durante los últimos años, las autoridades colombianas han advertido un incremento en la presencia de ciudadanos extranjeros presuntamente vinculados con delitos de explotación sexual, turismo sexual y abuso sexual infantil, particularmente en ciudades con alta afluencia de visitantes internacionales.

Como respuesta a esta problemática, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia ha fortalecido los controles migratorios y los mecanismos de intercambio de información con agencias internacionales de seguridad, especialmente mediante el programa Angel Watch, administrado por el Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos (Department of Homeland Security – DHS), el cual permite alertar sobre delincuentes sexuales condenados que pretenden viajar al extranjero.

De acuerdo con el Informe de Gestión 2025 de la Policía Nacional, durante ese año se generaron 203 alertas internacionales mediante el sistema Angel Watch, de las cuales 92 culminaron con la inadmisión de ciudadanos extranjeros al territorio colombiano por registrar antecedentes relacionados con delitos contra niños, niñas y adolescentes.

Estas cifras evidencian la utilidad de los mecanismos de cooperación internacional para prevenir el ingreso de personas que representan un riesgo para la integridad sexual de la población, pero también ponen de presente la necesidad de contar con un respaldo legal expreso que fortalezca la actuación de las autoridades migratorias.

5.2. Incremento de inadmisiones por turismo con fines de explotación sexual

Migración Colombia informó que durante el año 2025 fueron inadmitidos más de un centenar de ciudadanos extranjeros por presuntos vínculos con actividades relacionadas con turismo sexual y explotación sexual.

En 2026, la entidad reportó un incremento significativo en dichas medidas administrativas, especialmente en Antioquia, donde las autoridades migratorias informaron que más de 100 extranjeros habían sido inadmitidos únicamente durante los primeros meses del año por posibles riesgos asociados a la explotación sexual y el turismo sexual, como resultado del fortalecimiento de los controles migratorios y de la cooperación internacional.
Lo anterior demuestra que el fenómeno presenta una tendencia creciente y exige el fortalecimiento del marco jurídico para permitir actuaciones preventivas con fundamento legal expreso.

5.3. Explotación sexual de niños, niñas y adolescentes

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) ha advertido que la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes continúa siendo una de las principales formas de violencia que afectan a la infancia colombiana, especialmente en territorios con alta actividad turística.

Por su parte, la Fiscalía General de la Nación mantiene investigaciones permanentes por delitos relacionados con:

- Explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes.
- Utilización o facilitación de medios de comunicación para ofrecer actividades sexuales con menores.
- Pornografía infantil.
- Trata de personas con fines de explotación sexual.
- Actos sexuales abusivos y acceso carnal abusivo contra menores de edad.

Estas conductas constituyen delitos de especial gravedad que afectan bienes jurídicos de máxima protección constitucional y frente a los cuales el Estado tiene una obligación reforzada de prevención.

5.4. Trata de personas con fines de explotación sexual

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) ha señalado que la explotación sexual continúa siendo la principal finalidad de la trata de personas a nivel mundial, representando aproximadamente el 38 % de todas las víctimas detectadas, siendo mujeres, niñas y niños quienes soportan la mayor carga de victimización.

En América Latina, las redes criminales transnacionales aprovechan los flujos migratorios y turísticos para facilitar la captación, traslado y explotación de víctimas, razón por la cual la cooperación migratoria y policial constituye una herramienta esencial para prevenir estos delitos.

5.5. Colombia como destino de turismo sexual

Diversos organismos internacionales, entre ellos 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 donde persisten riesgos asociados al turismo con fines de explotación sexual infantil.

Las autoridades nacionales han identificado particularmente a ciudades como Medellín, Cartagena, Bogotá y otros destinos turísticos como territorios donde se concentran mayores esfuerzos institucionales para combatir estas modalidades delictivas.

Esta realidad ha llevado a fortalecer los controles migratorios, incrementar los mecanismos de cooperación judicial y desarrollar herramientas tecnológicas para detectar oportunamente a personas condenadas por delitos sexuales que pretendan ingresar al territorio colombiano.

5.6. Necesidad de fortalecer el marco jurídico

Las cifras anteriormente expuestas demuestran que Colombia ya realiza importantes esfuerzos administrativos para impedir el ingreso de ciudadanos extranjeros que representen riesgos para la integridad sexual de niños, niñas y adolescentes.

No obstante, actualmente las decisiones de inadmisión dependen principalmente de facultades reglamentarias, mecanismos de cooperación internacional y herramientas administrativas que no contemplan de manera expresa una causal legal de inadmisión sustentada en la existencia de sentencias condenatorias ejecutoriadas por delitos sexuales.

Por ello, el presente proyecto de ley busca otorgar un fundamento legal claro que fortalezca la capacidad preventiva del Estado colombiano, brinde mayor seguridad jurídica a las actuaciones de Migración Colombia y contribuya al cumplimiento del deber constitucional de protección reforzada de los niños, niñas y adolescentes consagrado en el artículo 44 de la Constitución Política.

6. JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

La Corte Constitucional ha desarrollado una línea jurisprudencial considerable en relación con el tratamiento de los antecedentes judiciales, el derecho fundamental al habeas data, la potestad del Estado para regular el ingreso y permanencia de extranjeros y el uso de información penal con fines migratorios.

Aunque la jurisprudencia ha protegido el derecho al habeas data frente a la divulgación indiscriminada de antecedentes penales, también ha reconocido que dicha protección no impide que el Estado utilice

esa información cuando exista una finalidad constitucional legítima, como ocurre en materia migratoria, siempre que se respeten los principios de legalidad, proporcionalidad, necesidad y debido proceso.

En ese contexto, las siguientes providencias constituyen el principal sustento constitucional del presente proyecto de ley:

6.1. Sentencia T-490 de 2022

La Sentencia T-490 de 2022 constituye el precedente más importante sobre la utilización de antecedentes judiciales con fines migratorios. En esta decisión, la Corte Constitucional analizó varias acciones de tutela promovidas por ciudadanos colombianos que solicitaban rectificar el certificado de antecedentes judiciales expedido para trámites migratorios ante autoridades extranjeras.

La Corte reiteró que los antecedentes penales constituyen datos personales sometidos a la protección del derecho fundamental al habeas data; sin embargo, precisó que el tratamiento de dicha información varía dependiendo de la finalidad para la cual es consultada.

En particular, sostuvo que cuando la consulta tiene fines exclusivamente migratorios, la información sobre antecedentes penales puede ser suministrada a autoridades extranjeras, pues concurren varias circunstancias que justifican constitucionalmente dicho tratamiento:

- la consulta no tiene carácter público ni indiscriminado;
- únicamente puede realizarse dentro de un procedimiento migratorio específico;
- requiere autorización expresa del titular de la información;
- persigue una finalidad constitucionalmente legítima relacionada con la seguridad, el control migratorio y la cooperación internacional.

La Corte señaló expresamente que la certificación de antecedentes judiciales para fines migratorios responde a los compromisos internacionales asumidos por Colombia y constituye una finalidad compatible con el derecho al habeas data, en la medida en que permite a los Estados adoptar decisiones relacionadas con el otorgamiento de visas, permisos de residencia, nacionalidad y demás procedimientos migratorios.

Asimismo, la Corporación destacó que el intercambio de información entre Estados en materia migratoria desarrolla el principio de reciprocidad internacional y fortalece la cooperación para la prevención del delito transnacional.

Esta providencia resulta particularmente relevante para el presente proyecto de ley, pues confirma que la utilización de antecedentes penales en procedimientos migratorios no vulnera el derecho al habeas data cuando responde a una finalidad constitucional legítima y se encuentra sometida a controles de acceso y reserva.

6.2. T-058 de 2015

En la Sentencia T-058 de 2015 la Corte Constitucional estudió el alcance del certificado de antecedentes judiciales expedido para trámites migratorios.
La Corte diferenció claramente la consulta pública de antecedentes judiciales de aquella destinada exclusivamente a procedimientos migratorios. Señaló que, mientras la primera debe proteger el derecho al habeas data mediante la restricción de la divulgación del dato negativo, la segunda tiene una finalidad constitucionalmente válida que permite informar a las autoridades migratorias extranjeras sobre la existencia de antecedentes penales cuando ello resulte necesario para resolver solicitudes de visa, residencia, nacionalidad o permanencia.

En esa oportunidad, la Corte estimó que la solicitud del certificado de antecedentes judiciales por parte de un gobierno extranjero constituye un propósito legítimo en el marco del bloque de constitucionalidad y de los compromisos internacionales asumidos por Colombia.

La providencia también destacó que el tratamiento diferenciado de la información migratoria fortalece la cooperación internacional en materia judicial y permite a los Estados adoptar decisiones orientadas a proteger la seguridad pública y el orden público.

En consecuencia, esta sentencia constituye un precedente directo que respalda la posibilidad de utilizar antecedentes penales dentro de procedimientos migratorios, siempre que ello se haga conforme al principio de legalidad y respetando el debido proceso.

6.3. SU-139 de 2021

La Sentencia SU-139 de 2021 unificó la jurisprudencia sobre el tratamiento de los antecedentes judiciales y precisó las diferencias existentes entre la consulta general de antecedentes y la consulta con fines migratorios.

La Corte explicó que ambos mecanismos persiguen objetivos constitucionales distintos y, por ello, justifican tratamientos jurídicos diferentes.

Respecto de los procedimientos migratorios, identificó varias características especiales:

- la consulta únicamente puede realizarse dentro de un trámite migratorio determinado;
- existe plena identificación del solicitante;
- la información únicamente puede ser conocida por las autoridades competentes;
- la finalidad consiste en permitir que otro Estado adopte decisiones relacionadas con el ingreso, permanencia o nacionalidad del solicitante.

La Corte reiteró que estas circunstancias excluyen cualquier vulneración al derecho al habeas data, ya que no existe una divulgación indiscriminada de información personal sino un tratamiento restringido y constitucionalmente justificado.

Este precedente fortalece el fundamento constitucional del presente proyecto de ley al reconocer expresamente que los antecedentes judiciales pueden ser utilizados para la adopción de decisiones migratorias cuando ello persigue objetivos relacionados con la seguridad y el cumplimiento de obligaciones internacionales.

7. DERECHO COMPARADO

7.1. CASO DE ESTADOS UNIDOS

7.1.1. Inadmisibilidad por antecedentes penales

El ordenamiento migratorio estadounidense contempla distintas causales de inadmisibilidad relacionadas con la comisión de delitos. Entre ellas se encuentran las condenas por delitos que impliquen 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 de prisión alcance el umbral establecido por la legislación migratoria.

Los delitos sexuales, especialmente aquellos cometidos contra niños, niñas y adolescentes pueden producir consecuencias migratorias cuando encuadran dentro de las categorías legales de delitos que implican depravación moral, abuso sexual de menores, explotación sexual o trata de personas. La jurisprudencia y las directrices administrativas estadounidenses han reconocido que el contacto sexual intencional con un menor puede constituir un delito de depravación moral para efectos migratorios.

No obstante, cabe distinguir entre dos cuestiones diferentes. Por una parte, Estados Unidos regula la inadmisibilidad de extranjeros que pretendan ingresar a su territorio. Por otra, controla y comunica internacionalmente los desplazamientos de determinadas personas condenadas en Estados Unidos por delitos sexuales contra menores. Este segundo componente se desarrolla principalmente mediante el programa Angel Watch.

7.1.2. Alerta Angel Watch

El Angel Watch Center es una dependencia administrada por Homeland Security Investigations - HSI, adscrita al Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos. Su misión consiste en identificar de manera anticipada a personas que han sido condenadas por delitos sexuales contra niños y que tienen previsto viajar a otro país.

El programa tuvo su origen en la denominada Operation Angel Watch y fue formalmente fortalecido en 2016 mediante la International Megan's Law to Prevent Child Exploitation and Other Sexual Crimes Through Advanced Notification of Traveling Sex Offenders. Esta legislación autorizó la creación y operación del Angel Watch Center como mecanismo permanente de prevención de la explotación sexual infantil transnacional.

Su funcionamiento puede resumirse de la siguiente manera:

1. Las autoridades estadounidenses identifican a una persona condenada por un delito sexual contra menores que ha anunciado o registrado un próximo viaje internacional.
2. El Angel Watch Center verifica la identidad del viajero, sus antecedentes y la información de su itinerario.
3. Estados Unidos remite una alerta a las autoridades competentes del país de destino.
4. El país receptor, con fundamento en su legislación interna, decide si admite, someta a control adicional o inadmite al viajero.

La alerta no equivale, por sí sola, a una condena nueva ni obliga automáticamente al país receptor a negar el ingreso. Su función es suministrar información oficial y anticipada para que el Estado de destino adopte una decisión soberana de control migratorio. El Departamento de Seguridad Nacional describe este mecanismo como una herramienta dirigida a identificar proactivamente a personas condenadas por delitos sexuales contra menores que pretenden viajar al exterior.

Para Colombia, este modelo constituye un antecedente directo porque demuestra que la cooperación internacional permite detectar viajeros con condenas sexuales antes de su ingreso. Sin embargo, para que las alertas produzcan decisiones uniformes, motivadas y jurídicamente seguras, resulta conveniente contar con una causal legal expresa de inadmisión y con un procedimiento de verificación de identidad, autenticidad y equivalencia de la condena.

7.2. CASO ARGENTINA

La Ley 25.871 de Migraciones, modificada en 2025, establece impedimentos para el ingreso y permanencia de extranjeros que registren determinadas condenas o antecedentes penales.

La legislación argentina dispone expresamente que la autoridad migratoria no podrá admitir a una persona extranjera que haya sido condenada o tenga antecedentes por la comisión de un delito doloso contra la vida, la integridad sexual, los poderes públicos o el orden constitucional. La regulación vigente otorga, por tanto, un tratamiento autónomo y reforzado a los delitos contra la integridad sexual.

La reforma también define qué debe entenderse por condena y antecedente para efectos migratorios, e impone a los poderes judiciales y ministerios públicos fiscales el deber de informar a la Dirección Nacional de Migraciones sobre decisiones penales adoptadas contra extranjeros.

Los rechazos sustentados en los impedimentos legales llevan implícita una prohibición de reingreso que no puede ser inferior a cinco años y cuya duración se gradúa según la importancia de la causa. Las decisiones pueden ser recurridas desde el exterior por medio de las representaciones diplomáticas argentinas.

Para las solicitudes de residencia, Argentina exige certificados de carencia de antecedentes penales emitidos por los países donde haya residido el solicitante. La Dirección Nacional de Migraciones puede comprobar la veracidad de la declaración mediante consultas a INTERPOL.

El caso argentino respalda de forma especialmente clara la constitucionalidad y viabilidad regional de una causal colombiana de inadmisión por delitos sexuales. No obstante, el proyecto colombiano propone utilizar como presupuesto principal la sentencia condenatoria ejecutoriada, lo que ofrece una garantía superior frente a registros relativos a investigaciones o decisiones no firmes.

8. ANÁLISIS DE CONVENCIONALIDAD

La presente iniciativa legislativa debe examinarse a la luz de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado colombiano en materia de derechos humanos, conforme a lo dispuesto en el artículo 93 de la Constitución Política, el cual incorpora al ordenamiento interno los tratados internacionales ratificados por Colombia que reconocen derechos humanos y prohíben su limitación en estados de excepción.

El denominado control de convencionalidad, desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos desde el caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile (2006), exige que todas las autoridades públicas, incluido el legislador, interpreten y apliquen el derecho interno de manera compatible con la Convención Americana sobre Derechos Humanos y con la interpretación que de ella realiza dicho tribunal internacional.

En ese contexto, resulta necesario establecer si la creación de una causal de inadmisión para extranjeros condenados mediante sentencia ejecutoriada por delitos sexuales resulta compatible con los estándares internacionales de derechos humanos.

8.1. Facultad soberana de los Estados para controlar el ingreso de extranjeros

El Derecho Internacional reconoce que corresponde a cada Estado determinar las condiciones bajo las cuales permite el ingreso, permanencia o salida de personas extranjeras de su territorio, siempre que el ejercicio de esa potestad respete los derechos humanos y no implique discriminación arbitraria.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que los Estados conservan una amplia facultad para diseñar sus políticas migratorias y establecer mecanismos de control fronterizo. Sin embargo, dicha potestad debe ejercerse respetando el debido proceso, el principio de igualdad y las demás garantías previstas en la Convención Americana.

En la Opinión Consultiva OC-18/03, la Corte Interamericana precisó que los Estados pueden establecer diferencias de trato entre nacionales y extranjeros, siempre que estas tengan una finalidad legítima, sean razonables, objetivas y proporcionales.

En igual sentido, la Corte ha reconocido que la regulación migratoria constituye una expresión de la soberanía estatal, particularmente cuando las medidas buscan proteger la seguridad nacional, el orden público o los derechos de terceros.

Por consiguiente, la creación de una causal legal de inadmisión no resulta, por sí misma, incompatible con la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

8.2. Protección reforzada de los niños, niñas y adolescentes

La Convención sobre los Derechos del Niño impone a los Estados Parte el deber de adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y judiciales necesarias para proteger a los niños contra toda forma de abuso, violencia o explotación sexual.

El artículo 19 establece la obligación de protegerlos frente a cualquier forma de violencia física o mental, mientras que el artículo 34 ordena adoptar todas las medidas apropiadas para impedir que sean inducidos o coaccionados a participar en actividades sexuales ilícitas, que sean explotados mediante prostitución u otras prácticas sexuales y que sean utilizados en espectáculos o materiales pornográficos.

Por su parte, el artículo 35 obliga a prevenir el secuestro, la venta y la trata de niños con cualquier finalidad.

Estas obligaciones internacionales imponen a los Estados un deber reforzado de prevención, el cual no se limita a la investigación y sanción de los delitos una vez ocurridos, sino que comprende la adopción de medidas destinadas a impedir razonablemente su comisión.

En consecuencia, una política migratoria orientada a prevenir el ingreso de personas condenadas por delitos sexuales contra niños constituye una medida compatible con la Convención sobre los Derechos del Niño y desarrolla el principio del interés superior del niño.

8.3. Convención Americana sobre Derechos Humanos

La Convención Americana reconoce derechos fundamentales de todas las personas, incluidas las personas extranjeras.

No obstante, ninguno de sus artículos reconoce un derecho absoluto e irrestricto de todo persona extranjera a ingresar al territorio de cualquier Estado.

El artículo 22 regula la libertad de circulación y residencia, pero dicha protección se refiere principalmente a las personas que ya se encuentran legalmente dentro del territorio de un Estado Parte.
Lo propio Convención admite restricciones previstas en la ley cuando sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud pública, la moral pública o los derechos y libertades de las demás personas.

En consecuencia, una causal de inadmisión establecida mediante ley, sustentada en una finalidad constitucionalmente legítima y aplicada con respeto por el debido proceso resulta compatible con la Convención Americana.

8.4. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

El artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos protege la libertad de circulación y el derecho a salir de cualquier país, incluido el propio.

Sin embargo, el tratado no reconoce un derecho general de toda persona extranjera a ingresar libremente al territorio de otro Estado.

El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha señalado que corresponde a los Estados determinar las condiciones para admitir extranjeros, siempre que dichas decisiones no sean arbitrarias ni discriminatorias.

Por ello, una regulación legal que limite el ingreso de personas condenadas mediante sentencia ejecutoriada por delitos sexuales responde a una finalidad legítima y resulta compatible con el Pacto, siempre que exista una evaluación objetiva, una decisión motivada y mecanismos de revisión administrativa o judicial.

8.5. Protocolo de Palermo

El 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, obliga a los Estados Parte a fortalecer los controles fronterizos, promover el intercambio de información y adoptar medidas para prevenir la trata de personas.

El artículo 11 dispone expresamente que los Estados deberán reforzar los controles fronterizos para prevenir y detectar la trata de personas, sin perjuicio de las obligaciones internacionales relacionadas con la libre circulación de personas.

Asimismo, el artículo 10 promueve el intercambio de información entre autoridades competentes para identificar personas involucradas en actividades relacionadas con la delincuencia organizada transnacional.

Estas disposiciones respaldan el fortalecimiento de mecanismos de cooperación internacional, como el programa Angel Watch y el intercambio de información con INTERPOL, en cuanto permiten detectar oportunamente a personas condenadas por delitos sexuales que puedan representar un riesgo para niños, niñas y adolescentes.

9. JERARQUÍA NORMATIVA Y NECESIDAD DE ELEVAR LA MEDIDA AL NIVEL LEGAL

En la actualidad, las causales de inadmisión o rechazo de extranjeros se encuentran establecidas 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 otras disposiciones, por el Decreto 1743 de 2016. Esta regulación permite a Migración Colombia negar el ingreso de personas extranjeras cuando se configuren las circunstancias previstas en el ordenamiento migratorio.

Entre las causales vigentes se encuentran la existencia de procesos pendientes por determinados delitos en el exterior, el registro de conductas o anotaciones que puedan comprometer la seguridad del Estado o poner en peligro la tranquilidad social, la inclusión de la persona en archivos especializados de la policía internacional y la información proveniente de organismos de seguridad, inteligencia o autoridades migratorias extranjeras que la califique como riesgosa para la seguridad nacional. Sin embargo, la regulación reglamentaria no identifica de manera autónoma, clara y expresa la condena ejecutoriada por delitos sexuales como una causal específica de inadmisión.

Aunque el Decreto 1067 de 2015 constituye una norma vigente y válida para el ejercicio del control migratorio, su naturaleza es reglamentaria. De acuerdo con la estructura jerárquica del ordenamiento jurídico, los decretos reglamentarios están subordinados a la Constitución y a la ley, y tienen como finalidad desarrollar y facilitar la ejecución de las disposiciones legales, sin sustituir al legislador en la definición de aspectos que, por su relevancia, estabilidad o incidencia sobre los derechos de las personas, requieren una regulación legal más precisa.

Por ello, la presente iniciativa no pretende desconocer ni reemplazar las competencias que actualmente ejerce Migración Colombia. Su finalidad consiste en elevar al nivel legal una política preventiva que hoy se aplica mediante causales reglamentarias generales, de modo que sea el Congreso de la República, como órgano de representación democrática, el que establezca expresamente que las condenas ejecutoriadas por delitos sexuales pueden constituir fundamento para negar el ingreso al territorio nacional.

Esta elevación normativa se justifica por las siguientes razones: En primer lugar, fortalece el principio de legalidad. La inadmisión constituye una decisión estatal que afecta de manera directa la posibilidad de una persona extranjera de ingresar al territorio colombiano. Aunque no existe un derecho absoluto del extranjero a ser admitido, la decisión debe estar sustentada en normas previas, claras y verificables. La Corte Constitucional ha reconocido que Migración Colombia puede negar el ingreso por razones de soberanía nacional con fundamento en el Decreto 1067 de 2015; precisamente por ello, la incorporación de una causal legal específica aumentaría la claridad y solidez de ese fundamento normativo.

En segundo lugar, garantiza mayor estabilidad normativa. Una disposición contenida exclusivamente en un decreto puede ser modificada, sustituida o derogada por el Gobierno nacional mediante otra norma del mismo nivel jerárquico. En cambio, una causal incorporada por el Congreso en una ley solo puede ser modificada o derogada mediante otra ley o a través de los mecanismos constitucionales

correspondientes. Esto brinda continuidad a la política de prevención y evita que su aplicación dependa de cambios administrativos o de las prioridades coyunturales de cada gobierno.

En tercer lugar, otorga mayor legitimidad democrática. La identificación de los delitos sexuales como una categoría especialmente relevante para el control migratorio implica una decisión de política criminal, migratoria y de protección de derechos. Por su trascendencia, resulta conveniente que sea discutida públicamente en el Congreso y adoptada mediante el procedimiento legislativo, con participación de las diferentes fuerzas políticas, entidades públicas, organizaciones sociales y sectores interesados.

En cuarto lugar, delimita la potestad reglamentaria. La ley puede establecer los elementos esenciales de la causal, como la exigencia de una sentencia condenatoria ejecutoriada, la identificación de los delitos comprendidos, la verificación de la identidad del viajero, la fuente oficial de la información, las excepciones aplicables y las garantías mínimas del procedimiento. Posteriormente, el Gobierno nacional podrá reglamentar los aspectos técnicos y operativos necesarios para su ejecución, sin alterar el contenido esencial definido por el legislador.

En quinto lugar, reduce la discrecionalidad administrativa. Las causales genéricas relacionadas con la tranquilidad social, la seguridad nacional o la información suministrada por organismos extranjeros conceden a la autoridad un margen importante de valoración. La causal legal propuesta establece un supuesto objetivo y verificable: la existencia de una condena ejecutoriada por un delito sexual comprendido en la ley. De esta manera, la decisión no dependerá únicamente de una valoración amplia sobre la peligrosidad de la persona, sino de información judicial oficial previamente comprobada.

En sexto lugar, fortalece el control judicial. Una causal clara y de rango legal facilita que las autoridades judiciales examinen si Migración Colombia aplicó correctamente los presupuestos establecidos por el legislador. También permite verificar si existió correspondencia entre la condena extranjera y los delitos previstos en Colombia, si la sentencia es encontraba ejecutoriada y si la persona inadmitida fue correctamente identificada.

En séptimo lugar, armoniza la regulación migratoria con la Política Integral Migratoria. La Ley 2136 de 2021 estableció definiciones, principios y lineamientos para la Política Integral Migratoria del Estado colombiano. La creación legal de una causal específica complementa este marco general y permite que la prevención de los delitos sexuales quede expresamente incorporada en la política migratoria, en lugar de depender solamente de disposiciones reglamentarias.

Por consiguiente, el proyecto no busca crear desde cero una facultad que el Estado no posea. Migración Colombia ya ejerce funciones de vigilancia y control migratorio, y el Decreto 1067 de 2015 ya contempla causales generales de inadmisión. La modificación propuesta persigue un propósito diferente: otorgar mayor precisión, estabilidad, previsión, legitimidad democrática y control jurídico a la inadmisión de personas extranjeras condenadas por delitos sexuales.

La ley definirá la causal y sus elementos esenciales; el decreto reglamentario continuará regulando la forma en que debe verificarse la información, realizarse el control migratorio, coordinarse el intercambio de datos y ejecutarse materialmente la decisión. De esta manera, se preserva la potestad reglamentaria del Gobierno nacional, pero se establece un mandato legislativo expreso que no puede ser eliminado o modificado únicamente mediante una decisión administrativa.

10. CONFLICTO DE INTERÉS

En cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 286 y 291 de la Ley 5 de 1992, modificados por la Ley 2003 de 2019, los autores del presente proyecto de ley consideran pertinente señalar que la iniciativa tiene por objeto 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 específica de inadmisión para extranjeros condenados por delitos sexuales y el fortalecimiento de los mecanismos de verificación de antecedentes judiciales en el marco del control migratorio.

La presente iniciativa constituye una medida de carácter general, abstracto e impersonal, dirigida a regular el ejercicio de las facultades de control migratorio del Estado colombiano y a desarrollar medidas de prevención orientadas a la protección del interés general. En consecuencia, no se advierte, en principio, la existencia de un conflicto de interés directo, particular y actual que comprometa la participación de los congresistas en el trámite legislativo.

No obstante, de conformidad con lo previsto en los artículos 286 y siguientes de la Ley 5 de 1992, corresponderá a cada congresista evaluar, bajo su leal saber y entender, las circunstancias particulares de su situación personal, familiar, profesional, económica o jurídica, a fin de establecer si incurre en alguna causal de impedimento que deba ser puesta en conocimiento de la respectiva corporación para su consideración y decisión.

El presente acápite constituye un criterio orientador para facilitar dicha análisis, sin perjuicio de las demás causales de conflicto de interés que puedan configurarse en cada caso concreto conforme a la Constitución Política, la ley y la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional.

Cordialmente,

H.S. Sayri Alejandra Omaña Ortiz
Senadora de la República
Pacto Histórico

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1992)
RADICACIÓN DE PROYECTOS
[X] PROYECTO DE LEY (P.L.) No.: 245/26
[ ] PROYECTO ACTO LEGISLATIVO (PAL) No.:
FECHA: 15 / 09 / 2026 FOLIOS:

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARIA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 15 de Septiembre de 2026

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.245/26 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 EL TERRITORIO NACIONAL, MEDIANTE LA CREACIÓN DE UNA CAUSAL DE INADMISIÓN DE EXTRANJEROS CONDENADOS POR DELITOS SEXUALES, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por la Honorable Senadora DEICY ALEJANDRA OMAÑA ORTIZ. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **PRIMERA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – SEPTIEMBRE 15 DE 2026

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

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

CONTENIDO

Gaceta número 1419 - martes, 29 de septiembre de 2026

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY **Págs.**

Proyecto de Ley número 244 de 2026 Senado, por medio de la cual se establecen por ley las reglas de reparto de las acciones de tutela y se dictan otras disposiciones. 1

Proyecto de Ley número 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. 7

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2026