



**Universidad del
Rosario**

Proyecto de Ley número. ____ de 2025

“Por medio de la cual se fortalecen las medidas para la prevención, protección, restitución de derechos y reintegración socioeconómica frente a la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, con especial atención a las mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas en contextos de movilidad humana, y se dictan otras disposiciones”.

Autora

Eryen Korath Ortíz Garcés

**Trabajo presentado como requisito para optar por el
título de Máster en Derecho Internacional**

Tutora

María Teresa Palacios Sanabria

**Universidad del Rosario
Facultad de Jurisprudencia
Maestría en Derecho Internacional**

Bogotá, Colombia

2025

Bogotá D.C. 17 de octubre de 2025

Doctor

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ

Secretario General

Senado del Congreso de la República

Bogotá

Asunto: Proyecto de Ley número. ___ de 2025 “Por medio de la cual se fortalecen las medidas para la prevención, protección, restitución de derechos y reintegración socioeconómica frente a la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, con especial atención a las mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas en contextos de movilidad humana, y se dictan otras disposiciones”.

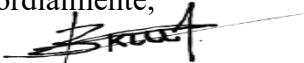
Respetado secretario:

De manera atenta y en consideración de los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992 presento al Senado de la República el Proyecto de Ley *“Por medio de la cual se fortalecen las medidas para la prevención, protección, restitución de derechos y reintegración socioeconómica frente a la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, con especial atención a las mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas en contextos de movilidad humana, y se dictan otras disposiciones”*. Lo anterior, considerando que las mujeres y las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, en particular las personas trans, reconocidas como víctimas invisibles de la trata, son las principales víctimas de este delito con fines de explotación sexual y laboral, y enfrentan barreras específicas para acceder a justicia, protección y reintegración socioeconómica.

Esta iniciativa legislativa se articula con la agenda internacional contemporánea de derechos humanos, en especial con los compromisos asumidos por el Estado colombiano frente a la igualdad de género y la no discriminación, y posiciona a Colombia como promotor regional y global de los mismos.

Finalmente, manifiesto que esta propuesta cumple con las disposiciones correspondientes al orden de redacción consagrado en el artículo 145 de la citada Ley, por lo que agradezco disponer el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5º de 1992 respecto del siguiente proyecto.

Cordialmente,



ERYEN KORATH ORTÍZ GARCÉS

Senadora de la República

PROYECTO DE LEY NÚMERO __ DE 2025

“Por medio de la cual se fortalecen las medidas para la prevención, protección, restitución de derechos y reintegración socioeconómica frente a la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, con especial atención a las mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas en contextos de movilidad humana, y se dictan otras disposiciones”.

CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto fortalecer las medidas de prevención, protección, restitución de derechos y reintegración socioeconómica frente a la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, con enfoque de género, diferencial, étnico-territorial, de derechos humanos e interseccional.

La ley pone especial atención en las mujeres, en las personas trans y demás personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, al igual que otras poblaciones en contextos de movilidad humana y en situación de vulnerabilidad, garantizando la restitución integral de derechos, la atención humanitaria, el acceso a mecanismos de regularización migratoria y la inserción socioeconómica, sin perjuicio de la ocurrencia de estos fenómenos dentro del territorio nacional.

Artículo 2º Ámbito de aplicación. La presente Ley se aplicará en todo el territorio nacional, incluyendo sus zonas fronterizas y puntos de tránsito internacional y flujos migratorios. Será de obligatorio cumplimiento para todas las entidades del orden nacional y territorial, así como para las instituciones públicas y privadas que participen en la prevención, atención, protección, restitución de derechos y reintegración socioeconómica de las víctimas de los delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes teniendo en cuenta los contextos de movilidad humana.

Sus disposiciones se aplicarán a:

- a) Las víctimas de los delitos objeto de esta Ley sean de nacionalidad colombiana o extranjera, sin distinción de su estatus migratorio.
- b) Las personas en situación de movilidad humana que se encuentren en riesgo de ser víctimas de estos delitos.
- c) Las personas en riesgo, definidas conforme a la presente Ley.
- d) Las instituciones del Estado y organizaciones de la sociedad civil que intervengan en las acciones de prevención, atención y protección.

El cumplimiento de esta Ley deberá observar los principios de coordinación interinstitucional, con el fin de garantizar una respuesta integral, articulada y basada en el respeto y la garantía de los derechos humanos.

Artículo 3º Definiciones.

- **Movilidad humana:** Conforme a las definiciones de los organismos internacionales, se entenderá por movilidad humana, cualquier tipo de desplazamiento y formas de movimiento de las personas dentro y fuera del territorio nacional de manera voluntaria o forzosa, que pueda darse por razones de seguridad, económicas, sociales, políticas, culturales o por la vulneración de sus derechos humanos.

- **Persona migrante:** Conforme a las definiciones del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), para los efectos de esta ley, se entenderá por persona migrante, aquellos que dejan o huyen de su lugar de residencia habitual en busca de seguridad u oportunidades, y que pueden estar atravesando una situación difícil y necesitar protección o asistencia humanitaria.

- **Trata de personas:** Para los efectos de la presente Ley, y sin perjuicio de las disposiciones nacionales vigentes especialmente de lo previsto en el artículo 188A del Código Penal colombiano, conforme al artículo 3 del *“Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional”*:

- a) Por "trata de personas" se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos;
- b) El consentimiento dado por la víctima de la trata de personas a toda forma de explotación que se tenga la intención de realizar descrita en el apartado a) del presente artículo no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en dicho apartado;
- c) La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación se considerará "trata de personas" incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados en el apartado a) del presente artículo;
- d) Por "niño" se entenderá toda persona menor de 18 años.

- **Tráfico ilegal de migrantes:** En los términos de esta Ley, y en consonancia con lo dispuesto por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), al igual que la disposición del artículo 188 del Código Penal colombiano, se entenderá por tráfico ilícito de migrantes la facilitación de la entrada irregular de una persona en un Estado del cual dicha persona no es nacional ni residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material.

SENADORA ERYEN KORATH ORTÍZ GARCÉS

- **Víctima:** Persona que ha sufrido daño físico, psicológico, psicoespiritual, patrimonial o social como consecuencia directa o indirecta de la trata de personas o del tráfico ilícito de migrantes.
- **Personas en riesgo:** Aquellas que hayan sido objeto de ofertas, propuestas o intentos de captación por parte de tratantes o traficantes, aun cuando no se haya concretado la comisión del delito.
- **Prevención:** Para los efectos de esta Ley, se entenderá por prevención, las medidas contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, fundamentados en la protección de los Derechos Humanos, los cuales tendrán en cuenta que la demanda es una de sus causas fundamentales, considerando además los factores que aumentan la vulnerabilidad de la trata, entre ellos la desigualdad, la pobreza y la discriminación en todas sus formas.
- **Control Migratorio:** Procedimiento realizado por funcionarios de la autoridad competente, el cual se revisa y analiza el cumplimiento de los requisitos establecidos durante la autorización o negación que una persona pueda ingresar, permanecer o salir del territorio nacional.
- **Puestos de Control Migratorio:** Se entenderán por puestos de control migratorio, aquellos lugares habilitados para el ingreso y egreso al territorio nacional (aéreos internacionales, marítimos, terrestres y fluviales) ya sean permanentes o temporales.
- **Redes de trata y tráfico:** Conjunto de personas u organizaciones que, de manera estructurada y transnacional, facilitan, promueven o ejecutan acciones ilícitas relacionadas con la trata o el tráfico de migrantes.

Artículo 4º. Principios orientadores.

- **Soberanía:** Conforme a lo dispuesto en la Ley 2136 de 2021, la soberanía es la prerrogativa del Estado para autorizar la admisión, el ingreso, el tránsito, permanencia y salida de extranjeros del territorio nacional y decidir sobre su naturalización.
- **Centralidad de las víctimas y personas en riesgo:** Las mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas víctimas del delito de trata de personas, y quienes sean sujeto de vulneración de derechos en el delito de tráfico de migrantes, son el objetivo principal de esta ley. Todas las medidas, buscarán priorizar, proteger y restituir los derechos vulnerados y afectados por la configuración de los delitos aquí referenciados.
- **Enfoque de derechos humanos:** Todas las actuaciones respetarán los derechos humanos de todos los sujetos involucrados, sin discriminación alguna por origen, nacionalidad, color de piel, etnia, género, orientación sexual o condición migratoria, en procura de no generar mayores afectaciones.
- **No revictimización y garantías de no repetición:** En el marco de las actuaciones que se adelanten para atender las situaciones referenciadas, se deberá garantizar una

SENADORA ERYEN KORATH ORTÍZ GARCÉS

atención integral, respetuosa, sin estigmatizaciones, ni discriminación alguna. En relación con las garantías de no repetición, el Estado propenderá por salvaguardar los derechos humanos que se vieron vulnerados, con el propósito de prevenir futuras violaciones.

- **Debida diligencia:** El Estado a través de sus agentes, actuará de forma responsable y proactiva frente a las víctimas y demás sujetos involucrados en los delitos objeto de esta Ley.
- **Enfoques diferenciales:** Todas las actuaciones deberán garantizar la incorporación de los enfoques diferenciales, de género y la perspectiva interseccional. Para tal fin, se adoptarán las medidas necesarias y se realizarán los ajustes razonables que resulten pertinentes, con el propósito de asegurar la participación efectiva de todas las personas y el respeto por las diferencias y condiciones particulares. De manera especial, se garantizará la protección de las mujeres, mujeres étnicas y de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas reconociendo las múltiples formas de discriminación y violencia que enfrentan en los contextos de movilidad humana, así como frente a la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.
- **Libre Movilidad.** De conformidad con lo dispuesto en la Ley 2136 de 2021, toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado, a entrar y salir de él, y a regresar a su país, con las limitaciones que establezca la ley.
- **Coordinación interinstitucional y participación de actores sociales:** La lucha contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes tiene su fundamento en la articulación efectiva entre las entidades del Estado y los diversos actores sociales. Este principio garantiza una acción coordinada, complementaria y armónica entre las instituciones públicas, la sociedad civil, las organizaciones comunitarias y los organismos internacionales, con el fin de prevenir, atender y proteger de manera oportuna los derechos humanos de las personas víctimas o en riesgo de vulneración.
- **Gratuidad.** Las actuaciones procesales respecto de las conductas aquí relacionadas, no causarán erogación alguna en cuanto al servicio que presta la administración de justicia. En todo caso, se garantizará el acceso gratuito de las víctimas y de las personas en riesgo.
- **Progresividad:** Es obligación del Estado garantizar la continuidad en la garantía, reconocimiento y ejercicio de los derechos humanos y migratorios y prohibir el retroceso en estas materias.

Artículo 5°. Criterios de Interpretación. Los principios consagrados en la Constitución Política de Colombia, las disposiciones del ordenamiento jurídico interno relacionadas con las materias objeto de esta ley, así como las normas contenidas en los Tratados y Convenios internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado colombiano, en especial la

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), junto con la jurisprudencia nacional e internacional aplicable, constituirán criterios orientadores para la interpretación, aplicación y desarrollo de la presente ley.

Artículo 6°. Determinación del estatus de Persona en Riesgo. El Ministerio del Interior, en coordinación con las entidades competentes que este determine, será la autoridad encargada de otorgar el estatus de *Persona en Riesgo*. Para tal efecto, deberá expedir la reglamentación correspondiente, en la cual se establezcan los criterios, procedimientos y mecanismos de verificación necesarios para su reconocimiento.

El acceso a los beneficios, medidas y programas previstos en la presente Ley estará condicionado a la obtención previa de dicho estatus o categoría.

Artículo 7°. Garantía de los derechos de las víctimas y de las personas en riesgo en el contexto de movilidad humana. El Estado tiene el deber jurídico de garantizar, proteger y atender los derechos de las víctimas y de las personas en riesgo de trata de personas o tráfico ilícito de migrantes. De igual forma, debe adoptar las medidas necesarias para prevenir la ocurrencia de nuevos hechos de violencia o vulneración de derechos, especialmente en los contextos de movilidad humana y aquellos relacionados con la condición de migrante o con situaciones de especial vulnerabilidad amparadas por la presente ley.

Las víctimas y las personas en riesgo gozan de los derechos de acceso a la justicia, asistencia humanitaria, reparación, protección y reintegración socioeconómica. Para tal fin, las víctimas y personas en riesgo con interés directo y legítimo en las conductas que en esta ley se analizan, tendrán derecho a:

- a) Ser reconocidas como víctimas dentro del proceso judicial que se dispongan a adelantar.
- b) Aportar pruebas e interponer recursos contra las sentencias que se profieran, en el marco de los procedimientos adelantados en su nombre y representación.
- c) Recibir asesoría, orientación y representación judicial a través del servicio nacional de la Defensoría Pública.
- d) Contar con acompañamiento psicológico, psicoespiritual y jurídico en los procedimientos adelantados.
- e) Ser tratadas con justicia, dignidad y respeto.
- f) Ser informadas de los avances de la investigación y del proceso.
- g) Ser informadas a tiempo de cuándo se llevarán a cabo las distintas audiencias del proceso, y a intervenir en ellas.
- h) Los demás que puedan surgir de la presente ley y de las disposiciones nacionales e internacionales.

Artículo 8°. Derecho de las víctimas en casos de violencia sexual en el contexto de movilidad humana. En el caso de delitos que constituyan alguna forma de violencia sexual,

se les garantizará a las víctimas, además de lo previsto en las reglas de procedimiento, los siguientes derechos procesales:

- a) debida diligencia
- b) derecho a la intimidad, debiendo abstenerse, en especial, de realizar prácticas de pruebas que impliquen una intromisión irrazonable, innecesaria y desproporcionada de su vida íntima, evitando en todos los casos posibles situaciones de revictimización.
- c) derecho a la atención médica, psicológica inmediata, gratuita y especializada, incluyendo acceso prioritario a servicios de salud sexual y reproductiva y acompañamiento psicosocial y psicoespiritual.
- d) derecho a recibir información clara y oportuna, en un lenguaje accesible y comprensible, sobre los procedimientos, sus derechos y los recursos disponibles durante todo el proceso.

Adicionalmente, se incorporan como normas de procedimiento las disposiciones especiales sobre práctica de pruebas incluidas en el Estatuto de Roma.

PARÁGRAFO 1º. Las víctimas de violencia sexual pertenecientes a pueblos y comunidades étnicas contarán con las debidas garantías procesales y con la incorporación del enfoque diferencial étnico-territorial que evite su revictimización. Las personas provenientes de pueblos y comunidades étnicas de Colombia podrán solicitar, de ser el caso, acompañamiento de sus guías psicoespirituales, al igual que la presencia de las autoridades ancestrales del pueblo o comunidad a la que pertenezcan.

Artículo 9º. Contribución a la reparación de las víctimas en contextos de movilidad humana. Tanto las autoridades del orden nacional y territorial, así como la sociedad civil en general, deberán promover y contribuir a la reparación integral de las víctimas de la trata de personas y del tráfico ilícito de migrantes. La reparación integral comprende el trato digno, la restitución de derechos y la creación de condiciones y oportunidades para la reintegración socioeconómica de las víctimas que se encuentran en contextos de movilidad humana.

Dichas reparaciones deben adoptar medidas con enfoque de género, reconociendo el sufrimiento especial de las mujeres y de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, consideradas como víctimas principales de las conductas aquí referenciadas.

Artículo 10º. Deberes del Estado de respetar y garantizar los derechos humanos de las personas en situación de movilidad humana. El Estado colombiano, en cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y de los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos, tendrá los siguientes deberes específicos frente a las personas en situación de movilidad humana, incluyendo migrantes, refugiadas, solicitantes de asilo, desplazadas, retornadas y apátridas, con un enfoque diferencial, interseccional y de género:

- a) **Garantizar la igualdad y no discriminación:** Reforzar la adopción de medidas efectivas para prevenir, investigar y sancionar toda forma de discriminación,

SENADORA ERYEN KORATH ORTÍZ GARCÉS

- xenofobia, racismo o violencia basada en nacionalidad, género, orientación sexual, identidad de género, etnia, condición migratoria o cualquier otra condición.
- b) **Asegurar el acceso a derechos básicos:** Garantizar el acceso efectivo a la salud, educación, trabajo digno, justicia, asistencia humanitaria y demás derechos fundamentales, sin discriminación por la situación migratoria o documental.
 - c) **Proteger frente a la trata y el tráfico ilícito:** Fortalecer la implementación de políticas integrales para la prevención, atención y protección de las víctimas de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, en especial de mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas.
 - d) **Prevenir y combatir la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes:** Fortalecer la implementación de políticas públicas integrales, con enfoque de derechos humanos, de género y de protección, que fortalezcan la prevención, persecución penal, atención y reparación de las víctimas de estos delitos, con especial atención a las personas en situación irregular o de mayor riesgo.
 - e) **Respetar el principio de no expulsión ni devolución:** Abstenerse de expulsar, retornar o extraditar a una persona a un país donde su vida, libertad o integridad corran riesgo de persecución o violaciones graves de derechos humanos, de conformidad con lo establecido en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.
 - f) **Fortalecer los mecanismos de identificación y registro:** Garantizar procesos accesibles, dignos, seguros y no revictimizantes de identificación, registro y documentación de las personas víctimas de los delitos previstos en esta Ley, incluyendo el acceso a información sobre sus derechos y los procedimientos administrativos pertinentes. Para las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas que hayan tenido procedimientos quirúrgicos o cambios notorios de feminización o masculinización facial, se garantizará de manera especial que los documentos de identidad y los nuevos registros documentales que puedan emitirse en Colombia representen su identidad de género.

De igual manera, se reconocerá que no todas las personas trans optan por realizar procedimientos médicos o modificar su apariencia física. En consecuencia, las autoridades competentes deberán consultar de manera respetuosa y sin afectar su dignidad, la forma en que cada persona desea ser identificada en los procesos de registro o documentación.

Teniendo en cuenta que ya existen mecanismos para identificar y registrar a las víctimas de trata de personas, el Estado fortalecerá los existentes y garantizará que se cumplan las disposiciones de la presente Ley.

- g) **Coordinar acciones interinstitucionales:** Promover la articulación entre las entidades nacionales y territoriales, y la cooperación con organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil, para la protección integral de esta población.

- h) **Promover la participación y el diálogo social:** Fomentar la participación activa de las personas en movilidad humana y sus organizaciones en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas que les afecten.
- i) **Garantizar la formación en derechos humanos:** Incorporar programas de formación y sensibilización para la sociedad civil en general, servidores públicos, fuerzas de seguridad y funcionarios de control migratorio sobre derechos humanos, enfoque diferencial, movilidad humana y no discriminación.
- j) **Proteger de manera prioritaria a poblaciones en mayor situación de vulnerabilidad:** Diseñar e implementar acciones específicas de prevención, atención y protección para mujeres, personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas y demás personas en situación de vulnerabilidad en contextos de movilidad humana, garantizando un trato digno y la protección frente a violencias basadas en género y otras formas de violencia.

PARÁGRAFO 1. El cumplimiento de estos deberes deberá realizarse conforme a los principios y estándares del Derecho Internacional Migratorio y el Derecho Internacional de Derechos Humanos, asegurando la protección integral y el trato digno de todas las personas amparadas por la presente ley.

Artículo 11°. Deberes de las personas en situación de movilidad humana. Las personas en situación de movilidad humana deberán:

- a) Respetar la Constitución Política y la Ley.
- b) Cumplir con las normas migratorias de Colombia.
- c) En caso de ser víctimas, personas en riesgo o incluso de solo conocer situaciones o casos en los que exista comisión de las conductas a las que hace referencia la presente Ley, deberán suministrar información veraz a las autoridades competentes y aportar de manera integral en los procesos que las autoridades colombianas orienten.
- d) No incurrir en actividades ilícitas o que pongan en riesgo la seguridad nacional o el orden público.
- e) Colaborar con las autoridades en procesos de identificación o regularización, cuando sean requeridos de manera legítima.
- f) Las demás que puedan surgir de la presente ley y de las disposiciones nacionales e internacionales.

Artículo 12°. Idioma. El idioma oficial en todas las actuaciones que se adelanten será el castellano. Si alguna de las víctimas o personas en riesgo de vulneración de derechos no puede entender o expresarse en idioma castellano, se deberá utilizar un traductor o intérprete oficial previamente acreditado por la Universidad Nacional de Colombia o la Universidad de Antioquia.

Las víctimas y personas en riesgo, integrantes de pueblos y comunidades indígenas, afrodescendientes, raizal, palenquero y Rrom de Colombia tienen derecho a utilizar su idioma oficial en todas las fases procesales. El Estado deberá garantizar el acceso a traductores e intérpretes acreditados por las autoridades de los pueblos y comunidades étnicas.

El Ministerio del Interior será la entidad encargada de regular sobre esta materia, brindar las garantías necesarias para tal fin y establecer los criterios de selección de los traductores e intérpretes.

CAPÍTULO II – DE LAS MEDIDAS DE PREVENCIÓN DE LA TRATA DE PERSONAS Y EL TRÁFICO ILÍCITO DE MIGRANTES EN CONTEXTOS DE MOVILIDAD HUMANA

Artículo 13°. Medidas de Prevención. Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por prevención, lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley 985 de 2005. Así mismo, en aras de fortalecer las medidas previstas en el artículo 6° de la misma Ley, las autoridades de orden nacional y territorial allí señaladas, entre otras, deberán realizar las siguientes acciones:

- a) **Sistemas aéreos no tripulados en las fronteras:** La Fuerza Pública tomará todas las medidas necesarias para salvaguardar la vida y la integridad de quienes transitan por nuestras fronteras. El Ministerio de Defensa Nacional dotará progresivamente a la Policía Nacional instalada en los municipios fronterizos de Colombia, con sistemas aéreos no tripulados, destinados a las labores de vigilancia, monitoreo y prevención de delitos, especialmente los mencionados en esta ley. De igual manera, en el marco de sus funciones, dicho Ministerio definirá y reforzará las estrategias necesarias para garantizar la protección integral de las personas en movilidad humana y el control preventivo en estas zonas.
- b) **Escuelas de voluntariado para la prevención y sensibilización frente a la movilidad humana, trata de personas y tráfico ilícito de migrantes:** El Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Interior y en coordinación con las entidades territoriales de los municipios fronterizos promoverá e implementará progresivamente la creación de Escuelas de Voluntariado para la prevención y sensibilización frente a la Trata de Personas y el Tráfico ilícito de migrantes en contextos de movilidad humana, que podrán articular con las autoridades locales, organizaciones sociales y organismos internacionales con el objetivo de formar y capacitar a la sociedad civil en temas relacionados con la prevención, asistencia humanitaria y respuesta frente a los delitos objeto de la presente ley. Su funcionamiento se realizará en el marco de la disponibilidad presupuestal y de la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

PARÁGRAFO. El Ministerio del Interior, en coordinación con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), garantizará que los procesos formativos adelantados en las Escuelas de Voluntariado puedan ser reconocidos como formación complementaria dentro del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo. El SENA expedirá los certificados oficiales a quienes culminen dichos procesos, de conformidad con lo previsto en el Decreto 249 de 2004 y las normas que lo modifiquen o sustituyan.

- c) **Sistema Nacional de Contrastación y Verificación de Ofertas Laborales:** El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), en su deber de transformar digitalmente al Estado, creará una estrategia digital pública, gratuita y accesible, destinada a la prevención de la

SENADORA ERYEN KORATH ORTÍZ GARCÉS

trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes y otras formas de explotación laboral, especialmente ejercidas contra mujeres, personas trans y demás personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas.

Dicha estrategia deberá permitirle al Ministerio de Trabajo, en articulación con el Ministerio de Igualdad y Equidad específicamente con la Dirección para la Garantía de los Derechos de las Mujeres del Viceministerio de las Mujeres; la Dirección para la Población Migrante del Viceministerio para las Poblaciones y Territorios Excluidos y la Superación de la Pobreza; el Viceministerio de Diversidades y el Viceministerio de Pueblos Étnicos y Campesinos, así como con el Ministerio de Relaciones Exteriores y las autoridades migratorias, apoyar a la sociedad civil en la contrastación y verificación de las ofertas laborales que se ofrezcan en territorio nacional y extranjero para personas de nacionalidad colombiana. Así como las ofertas que estén direccionadas a contratar personas de otras nacionalidades, en Colombia.

La estrategia digital deberá incluir una opción de alerta temprana que permita a la población civil y a las distintas autoridades nacionales, denunciar si en relación con alguna oferta, consideran que existe algún riesgo de captación en línea.

- d) El Ministerio de Educación en articulación con las Secretarías de Educación de nivel Departamental y Municipal deberá promover e incorporar en las instituciones, educación sobre la prevención de la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, igualdad y no discriminación, con el fin de motivar la prevención comunitaria.
- e) El Gobierno Nacional desde todas sus carteras ministeriales deberá desarrollar campañas de sensibilización sobre los riesgos específicos que enfrentan las mujeres en situación de movilidad humana, las mujeres étnicas, personas trans y demás personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, como, por ejemplo, las redes de trata vinculadas a ofertas falsas de trabajo, explotación sexual o promesas de tránsito, entre otros.

Todo lo anterior se dirigirá a evitar que la movilidad humana sea utilizada como medio para la comisión de delitos de trata de personas o tráfico ilícito de migrantes, contra personas nacionales o extranjeras.

PARÁGRAFO 1º. El Ministerio de Trabajo será la entidad rectora del Sistema y tendrá a su cargo la administración y definición de los alcances de la contrastación y verificación de las ofertas laborales, tanto en el territorio nacional como en el extranjero para las personas de nacionalidad colombiana, así como de las ofertas dirigidas a contratar personas de otras nacionalidades en Colombia.

PARÁGRAFO 2º. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) brindará el soporte tecnológico necesario para la creación, implementación y mantenimiento del Sistema. El Ministerio de Igualdad y Equidad, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Migración Colombia y las demás autoridades competentes participarán en el marco de sus funciones, de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

PARÁGRAFO 3º. Todas las acciones de prevención deberán tener en cuenta las condiciones particulares de vulnerabilidad que enfrentan las mujeres, las mujeres étnicas, las personas trans y LGBTIQ+ en general, incluyendo el riesgo de explotación sexual, violencia basada en género y discriminación en el acceso a oportunidades laborales y de movilidad.

Artículo 14º. Promoción de oportunidades laborales y académicas para la prevención de la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio del Interior y en coordinación con las entidades territoriales, adoptará y ejecutará políticas, programas y estrategias que promuevan mayores oportunidades laborales, educativas y de formación técnica dirigidas especialmente a mujeres, mujeres étnicas, personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas y otras poblaciones en situación de vulnerabilidad socioeconómica, con el fin de prevenir las causas estructurales que facilitan la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.

Estas medidas deberán:

1. Fomentar el acceso equitativo al empleo digno, formal y con enfoque de género, mediante incentivos a la contratación y fortalecimiento de emprendimientos sociales y comunitarios.
2. Impulsar programas de becas, formación técnica, tecnológica y profesional, priorizando a personas provenientes de contextos de movilidad humana o en riesgo de ser víctimas de estos delitos.
3. Articular acciones con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), instituciones de educación superior y organizaciones sociales para garantizar capacitación en derechos humanos, autonomía económica, empleabilidad y emprendimiento.
4. Integrar estas estrategias en los planes nacionales y territoriales de prevención de la trata de personas y del tráfico ilícito de migrantes, asegurando la participación activa de la sociedad civil y los enfoques diferenciales e interseccionales.

PARÁGRAFO 1º. El Gobierno Nacional reglamentará la presente disposición en un plazo no mayor a doce (12) meses contados a partir de la promulgación de esta ley. En dicha reglamentación deberá garantizar que las medidas adoptadas contribuyan efectivamente a la prevención de la movilidad humana no segura y al fortalecimiento de las oportunidades dignas y sostenibles para las poblaciones priorizadas.

Artículo 15º. Sistema de Registro Estatal Inclusivo y NO Binario (S-REINB) para las personas en movilidad humana y en condición de migrantes. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Interior y en coordinación con las autoridades en materia migratoria, entidades competentes del orden nacional y territorial, entre otras, deberá diseñar, reglamentar e implementar un Sistema de Registro Estatal Inclusivo y No Binario, que garantice el reconocimiento y respeto de las identidades de género diversas en los registros, bases de datos y sistemas de información relacionados con personas migrantes y víctimas de los delitos previstos en la presente ley.

Para tal efecto, las entidades deberán capacitar a sus agentes frente a este tema y adecuar progresivamente sus mecanismos de recolección y registro de información con el fin de eliminar totalmente la clasificación exclusiva de las personas en las categorías “masculino” o “femenino”.

Lo anterior, asegurando además el cumplimiento de las normas sobre protección de datos personales y confidencialidad de la información sensible y garantizando un reconocimiento digno de las personas que se encuentran en movilidad humana y en condición de migrantes.

PARÁGRAFO 1. El proceso de fortalecimiento y mejora en la identificación de las víctimas incluirá la actualización de los sistemas de información y registro, incorporando la imagen o fotografía actualizada de las personas migrantes, de conformidad con su identidad y expresión de género actual, garantizando en todo caso el respeto por su dignidad humana, el consentimiento informado y las normas sobre protección de datos personales establecidas en la Ley 1581 de 2012 y demás disposiciones concordantes.

Artículo 16°. Control migratorio. El Gobierno Nacional, a través de las autoridades competentes en materia migratoria y de seguridad, deberá fortalecer los mecanismos de control en las fronteras terrestres, marítimas y aéreas. Para tal fin, implementará un sistema o una estrategia de inspección integral, cuidadosa y metódica, que podrá funcionar en los puestos fronterizos fijos o móviles de control migratorio ya instalados, y que permita la identificación temprana de posibles víctimas de trata de personas, en especial mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, así como la detección de posibles tratantes.

Dicho sistema o estrategia deberá incorporar indicadores para la identificación de posibles víctimas, tratantes y traficantes, así como también protocolos de actuación humanitaria y de protección de derechos humanos, en coordinación con las entidades competentes del orden nacional y territorial.

CAPÍTULO III – DE LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN FRENTE A LA TRATA DE PERSONAS Y EL TRÁFICO ILÍCITO DE MIGRANTES EN CONTEXTOS DE MOVILIDAD HUMANA

Artículo 17°. Medidas de Protección. En relación con las víctimas del delito de trata de personas se mantendrá lo dispuesto en la Ley 985 de 2005 y demás disposiciones pertinentes. Adicionalmente, en todas las actuaciones de prevención, atención y protección, deberá garantizarse la incorporación de los enfoques diferencial, de género, étnico-territorial, de derechos humanos y la perspectiva interseccional, con el fin de responder adecuadamente a las necesidades de los distintos grupos poblacionales.

Las medidas de protección deberán asegurar un trato digno, seguro y libre de toda forma de discriminación hacia las víctimas de los delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes y demás personas en riesgo, en especial hacia las mujeres, mujeres étnicas y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas en contextos de movilidad humana.

SENADORA ERYEN KORATH ORTÍZ GARCÉS

De igual manera, estas medidas deberán garantizar el acceso efectivo a servicios especializados de salud, atención psicosocial y psicoespiritual, y acompañamiento jurídico, todos con enfoque de género, diversidad y la perspectiva interseccional.

En el caso de las personas que ingresen de manera irregular al país, sean o no víctimas del delito de tráfico ilícito de migrantes, y aun cuando sean retenidas por las autoridades competentes, se aplicarán las medidas previstas en el Decreto 1067 de 2015 y demás normas concordantes. Estas personas, sin perjuicio de las demás que residan o se encuentren en el territorio nacional, podrán:

a) Denunciar ante la Policía Nacional de Colombia si conoce o identifica alguna (s) red (es) de traficantes de migrantes.

En caso de que la información suministrada sea veraz y permita identificar las acciones criminales y a sus presuntos responsables, el Gobierno Nacional, a través de Migración Colombia, expedirá en favor del denunciante con calidad de migrante un **“Certificado Digital de Apoyo a la Migración Segura”**. Este documento beneficiará al titular en el trámite de regularización de su condición migratoria, como mecanismo para agilizar dicho proceso y facilitar el acceso a beneficios.

La prevención de la trata de personas, en especial la que afecta a mujeres, mujeres étnicas, personas trans y demás personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, así como la creación de alertas tempranas, constituye un deber colectivo que compromete a todas las personas, sin distinción de origen o nacionalidad.

En todos los casos el Estado garantizará la reserva de la identidad y brindará las medidas de protección adecuadas para la persona denunciante y su núcleo familiar con el fin de no exponer a riesgos mayores a la persona que se encuentra en movilidad humana.

PARÁGRAFO 1. La Policía Nacional adelantará las actuaciones pertinentes, y remitirá la información al Centro Especializado Contra el Tráfico de Migrantes y la Trata de Personas de AMERIPOL para que en articulación con la Fiscalía General de la Nación, se logren avances significativos en aras de desarticular y neutralizar las acciones de estas organizaciones y actores criminales.

- b) Acceder de manera voluntaria a los mecanismos de atención humanitaria.**
- c) Acceder a la regularización migratoria y orientación jurídica dispuestos por las autoridades competentes.**

Artículo 18°. Casas de Corazón Azul. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Interior como entidad rectora de la política de lucha contra la trata de personas en Colombia, de conformidad con el artículo 6 de la Ley 985 de 2005, y en coordinación con las entidades territoriales de los municipios fronterizos, promoverá e implementará progresivamente albergues que podrán denominarse **“Casas de Corazón Azul”**, destinados a la atención y

protección de personas en contextos de movilidad humana y de víctimas de los delitos previstos en la presente ley. Estos espacios deberán garantizar condiciones óptimas y adecuadas de alojamiento temporal, atención humanitaria integral y orientación psicosocial, psicoespiritual y jurídica, conforme a los enfoques de género, diferencial y de derechos humanos.

El Gobierno Nacional reglamentará la materia en un plazo no mayor a doce (12) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley.

Artículo 19°. Recolección de información desagregada y protección de datos personales de las víctimas en situación de movilidad humana. El Estado colombiano garantizará la recolección, actualización y análisis de información estadística desagregada sobre las personas en situación de movilidad humana, incluidas las víctimas de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, con respeto absoluto por la dignidad, la privacidad y la confidencialidad de los datos personales.

PARÁGRAFO 1°. En la recolección de información sobre identidad de género, orientación sexual u otras condiciones personales, se observarán los principios de voluntariedad, consentimiento informado y confidencialidad, reconociendo la naturaleza sensible de estos datos y los riesgos asociados a su divulgación.

PARÁGRAFO 2°. El Estado adoptará mecanismos que permitan la inclusión estadística de las personas en situación de movilidad humana que se autodenominan fuera del rango binario tradicional de género, con el fin de contar con información precisa y respetuosa que sustente la formulación de políticas públicas con enfoque diferencial y de género para las personas en movilidad humana.

Artículo 20°. Prohibición de expulsión, devolución o rechazo en frontera de las víctimas de los delitos previstos en la presente Ley que se encuentren en situación de movilidad humana. Esta medida de protección que tiene fundamento principalmente en el numeral 8 del artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también podría considerarse con efectos preventivos.

De conformidad con lo anterior, ninguna persona en situación de movilidad humana podrá ser expulsada, retornada o rechazada en frontera hacia un país donde su vida, libertad o integridad personal corran riesgo de persecución, tortura, violencia generalizada o violaciones graves de derechos humanos, conforme al principio de no devolución reconocido en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Dicho esto, el Estado colombiano en el marco de sus compromisos internacionales, no podrá, por expulsión, devolución o rechazo, poner en modo alguno a una persona en condición de movilidad humana, en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por distintas razones. No obstante, no podrá invocar los beneficios de la presente disposición la persona que sea considerada, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país, o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para nuestras comunidades.

PARÁGRAFO 1º. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, promoverá mecanismos de coordinación y diálogo con las misiones consulares y autoridades competentes de los países de origen, con el fin de garantizar el retorno seguro, digno y voluntario de las víctimas que no deseen permanecer en el territorio nacional ni acogerse a los beneficios previstos en la presente ley.

Artículo 21º. Atención a víctimas y personas en riesgo. Las víctimas de los delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes y las personas en riesgo, que sean de nacionalidad colombiana o extranjera deberán tener garantizado el acceso equitativo y oportuno a los servicios de atención, protección, salud, asistencia psicosocial, psicoespiritual, jurídica y socioeconómica, en igualdad de condiciones y sin discriminación alguna, conforme a los enfoques diferencial, de género, de derechos humanos y la perspectiva interseccional.

PARÁGRAFO 1º. Para el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo, se aplicará lo establecido en la Ruta de Protección y Asistencia para Víctimas de Trata de Personas del Ministerio del Interior y en las demás normas y lineamientos vigentes en la materia.

Artículo 22º. Confidencialidad. La información sobre las víctimas de trata, así como la de sus familiares y dependientes y las personas en riesgo de vulneración de derechos por los delitos previstos en la presente Ley, será manejada con la mayor reserva, a fin de evitar cualquier tipo de revictimización o injerencias arbitrarias en su vida privada, y para resguardar su seguridad en el proceso de atención y reincorporación social.

Artículo 23º. Atención en salud a personas en contextos de movilidad humana. Por ningún motivo se podrá negar la atención médica a las personas en contextos de movilidad humana, sin perjuicio de las normas establecidas para las personas con nacionalidad colombiana. En los casos de violencia sexual, las instituciones prestadoras de servicios de salud deberán garantizar, desde la primera atención médica, la entrega del kit de emergencia o el tratamiento profiláctico correspondiente para prevenir embarazos no deseados y reducir el riesgo de contagio de Enfermedades de Transmisión Sexuales (ETS) y del virus de la inmunodeficiencia humana (VIH).

De igual manera, en el caso de las personas trans, las medidas de control endocrinológico deberán ser consideradas dentro de los procesos de atención en salud, conforme a la disponibilidad de los recursos y bajo la orientación del personal médico especializado.

Artículo 24º. Acuerdos bilaterales de protección y repatriación segura de personas en contextos de movilidad humana. Sin interpretación contraria a lo dispuesto en el artículo 20º de la presente Ley, el Estado colombiano como pionero en esta materia a nivel regional, se comprometerá a impulsar y promover acuerdos con otros Estados de origen, tránsito y destino de la región de América para garantizar la protección y retorno voluntario seguro a los países de origen de las víctimas de los delitos previstos en esta Ley.

Dicho proceso se deberá realizar con acompañamiento psicosocial y psicoespiritual (de requerirse) y no podrá poner en peligro la vida, la dignidad y la integridad de los grupos poblacionales priorizados en esta Ley.

Artículo 25°. Sistema de protección consular reforzada. Sin interpretación contraria a lo dispuesto en el artículo 20° de la presente Ley, el Gobierno Nacional establecerá una obligación estatal de activar canales diplomáticos y consulares especializados en casos de nacionales víctimas de trata o tráfico en el exterior, incluyendo medidas de repatriación segura, atención médica y acompañamiento psicosocial y psicoespiritual. Dicho proceso no podrá poner en peligro la vida, la dignidad y la integridad de los grupos poblacionales priorizados en esta Ley.

CAPÍTULO IV – DE LA RESTITUCIÓN DE DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS DE TRATA DE PERSONAS Y EL TRÁFICO ILÍCITO DE MIGRANTES EN CONTEXTOS DE MOVILIDAD HUMANA

Artículo 26°. Restitución de derechos. En virtud de la restitución de derechos, se aplicarán las disposiciones contenidas en el Capítulo IV de la Ley 985 de 2005, así como lo establecido en los artículos 6 y 7 del Protocolo de Palermo, garantizando la asistencia integral, la protección efectiva y el restablecimiento de los derechos vulnerados de las víctimas de trata de personas y del tráfico ilícito de migrantes.

Artículo 27°. Atención humanitaria para las víctimas de la trata de personas y para las personas en situación de movilidad humana y en condición de migrantes. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, Migración Colombia y las entidades territoriales, deberá diseñar, implementar y fortalecer las medidas de atención humanitaria integral dirigidas a las víctimas de movilidad humana.

Dicha atención deberá prestarse bajo un enfoque diferencial, interseccional y de derechos humanos, que reconozca las necesidades específicas de las mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, en especial de aquellas que presenten intervenciones corporales, condiciones de salud que requieran medicamentos especializados, y quienes hayan contraído VIH o padezcan enfermedades de alto costo.

El Ministerio de Salud y Protección Social establecerá los lineamientos técnicos y operativos para la prestación de estos servicios, garantizando el acceso oportuno, continuo y digno a la atención médica, psicológica y farmacéutica de las personas beneficiarias.

Artículo 28°. Garantía de tratamiento antirretroviral y atención a enfermedades de alto costo para personas migrantes víctimas de la trata de personas. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación con Migración Colombia y las entidades territoriales, adoptará las medidas necesarias para garantizar el acceso efectivo al diagnóstico, tratamiento y seguimiento médico integral de las personas víctimas de la trata de personas en condición de migración regular o regularizada, que vivan con VIH/SIDA o padezcan enfermedades de alto costo.

El Ministerio de Salud y Protección Social establecerá los lineamientos técnicos y administrativos para la provisión de tratamiento antirretroviral oportuno y continuo, así como para la atención de enfermedades de alto costo, priorizando los casos de mayor gravedad o

urgencia médica, conforme a los principios de universalidad, continuidad, equidad y no discriminación previstos en la Ley Estatutaria 1751 de 2015.

Artículo 29°. Regularización del estado migratorio. El Gobierno Nacional se comprometerá a instalar toda su capacidad logística y humana para realizar cada año un proceso masivo de regularización del estado migratorio a personas extranjeras víctimas de los delitos previstos en esta Ley, que conforme a lo dispuesto en el artículo 17 de la presente Ley hayan obtenido el “Certificado Digital de Apoyo a la Migración Segura” y tengan interés de permanecer en el país.

Artículo 30°. Capacitaciones al personal de la salud en atención integral a víctimas y personas en riesgo de los delitos previstos en la presente Ley en contextos de movilidad humana. El Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia en coordinación con las entidades territoriales y los centros hospitalarios, desarrollará un programa cuatrimestral de formación al personal médico, psicológico y asistencial, en la identificación, atención y acompañamiento de víctimas de trata de personas, con enfoque de género, diversidad y respetando los contextos de movilidad humana. Así mismo, diseñará una ruta de atención integral a víctimas y personas en situación de riesgo de vulneración de derechos, por la comisión de los delitos previstos en esta Ley.

Las capacitaciones al igual que la ruta de atención integral deberán realizarse con enfoque étnico, de género y diversidad, y su contenido deberá enfocarse en la erradicación de lenguajes y comportamientos transfóbicos, contemplar en uso de pronombres diferenciales y una oferta clara de servicios para atender a estas víctimas, entre otros temas de relevancia para estos grupos poblacionales. Lo anterior, en aras de restituir y garantizar el derecho a una atención digna y no revictimizante.

CAPÍTULO V – DE LA REINTEGRACIÓN SOCIOECONÓMICA DE LAS VÍCTIMAS DE TRATA DE PERSONAS Y DEL TRÁFICO ILÍCITO DE MIGRANTES EN CONTEXTOS DE MOVILIDAD HUMANA

Artículo 31°. Medidas para la Reintegración Socioeconómica. El Gobierno Nacional, en coordinación con las entidades del orden territorial y con el apoyo de organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil, adoptará medidas integrales para la reintegración socioeconómica de las víctimas de los delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, con especial atención a las personas en situación de movilidad humana, mujeres, mujeres étnicas, personas trans, personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, pueblos étnicos y otras poblaciones en situación de vulnerabilidad. En ese sentido:

- Promoverá en coordinación con el Ministerio de Educación y el Ministerio de Trabajo, la ampliación de las ofertas académicas y laborales para víctimas de los delitos objeto de esta ley, especialmente mujeres, mujeres étnicas personas trans y demás personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas.

- A través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), en su deber de transformar digitalmente al Estado, y en articulación con el SENA, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Trabajo, creará el **Banco de Oportunidades Azules**: una plataforma digital destinada a publicitar oportunidades académicas y laborales verificadas en el territorio nacional, que permitan el acceso a las víctimas - especialmente mujeres, mujeres étnicas y personas trans- de los delitos objeto de esta Ley, que ya se encuentren con su condición migratoria regularizada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28° de la presente Ley.
- Creará y reglamentará la **Tarjeta Digital de Movilidad Azul**, que le permitirá a las víctimas del delito de trata de personas y de tráfico ilícito de migrantes, que cuenten con su condición migratoria regularizada, acceder a beneficios económicos (créditos blandos y fondos de emprendimiento) para la creación de empresas o emprendimientos que además de ayudar a la reintegración socioeconómica de las víctimas, movilicen la economía misma del país. Lo anterior, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.
- Definirá incentivos para las empresas que contraten víctimas (especialmente mujeres, mujeres étnicas y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas) de los delitos objeto de esta Ley, incluyendo beneficios tributarios, reconocimiento público y prioridad en procesos de contratación estatal, conforme a la reglamentación vigente y la que expida el Gobierno Nacional.

Artículo 32°. Reconocimiento de títulos académicos obtenidos en el exterior por víctimas de los delitos previstos en la presente Ley que se encuentren en situación de movilidad humana. El Gobierno Nacional implementará mecanismos de homologación y convalidación expedita de títulos y certificados extranjeros, especialmente para personas en condición de movilidad humana, que hayan sido víctimas de los delitos previsto en la presente Ley.

El Ministerio de Educación Nacional regulará sobre esta materia y establecerá criterios específicos y accesibles, siempre en beneficio de las víctimas.

Artículo 33°. Programas de empleo seguro para mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas. El Gobierno Nacional, con el apoyo de las entidades territoriales, promoverá alianzas con los sectores público, privado y mixto, encaminadas a generar empleos dignos, seguros y sostenibles para las mujeres y las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, en particular las personas trans.

Dichos programas deberán priorizar la vinculación laboral en sectores no precarizados, garantizar condiciones de igualdad salarial y no discriminación, y contribuir a la reintegración socioeconómica y la prevención de la revictimización de las personas beneficiarias.

SENADORA ERYEN KORATH ORTÍZ GARCÉS

Artículo 34°. Reglamentación. El Gobierno Nacional tendrá un plazo de doce (12) meses partir de la promulgación de esta ley para expedir los decretos reglamentarios necesarios para su implementación.

Artículo 35°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Cordialmente,



ERYEN KORATH ORTÍZ GARCÉS

Senadora

PROYECTO DE LEY NUMERO ___ de 2025

“Por medio de la cual se fortalecen las medidas para la prevención, protección, restitución de derechos y reintegración socioeconómica frente a la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, con especial atención a las mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas en contextos de movilidad humana, y se dictan otras disposiciones”.

La presente iniciativa de Ley encuentra su justificación en las siguientes consideraciones:

- I. EXPOSICION DE MOTIVOS
- II. OBJETO DEL PROYECTO
- III. JUSTIFICACIÓN
- IV. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS
- V. MARCO LEGAL
- VI. IMPACTO FISCAL
- VII. ANÁLISIS SOBRE POSIBLE CONFLICTO DE INTERÉS

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

En ejercicio de la facultad otorgada por los artículos 154 de la Constitución Política, 140 de la Ley 5ª de 1992 y 13 de la Ley 974 de 2005, presento a consideración de las y los Honorables Miembros del Congreso de la República el presente Proyecto de Ley ***“Por medio de la cual se fortalecen las medidas para la prevención, protección, restitución de derechos y reintegración socioeconómica frente a la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, con especial atención a las mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas en contextos de movilidad humana, y se dictan otras disposiciones”.***

La presente iniciativa tiene como propósito fortalecer el marco normativo existente para garantizar una respuesta integral frente a la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes en contextos de movilidad humana, en coherencia con los compromisos internacionales asumidos por el Estado colombiano.

En ese sentido, este proyecto de Ley promueve la prevención protección, restitución de derechos y reintegración socioeconómica de las víctimas de los delitos mencionados, con especial atención a las mujeres, personas trans (conocidas como víctimas invisibles de la trata), personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas y otras en situación de vulnerabilidad, mediante el fortalecimiento de medidas que garanticen su autonomía, seguridad y acceso efectivo a la justicia y otros derechos. Una deuda del Estado colombiano en esta materia álgida y actual frente a los grupos poblacionales de interés para esta propuesta.

- **Fundamento jurídico**

Es importante recordar que Colombia, dentro de su alineación con los Derechos Humanos y la construcción de una paz sostenible, ha asumido una serie de compromisos internacionales respecto a la garantía de los derechos humanos de las niñas y de las mujeres, de las comunidades étnicas, entre otros grupos poblacionales de interés para esta propuesta, que reafirman su posición como un Estado garantista y protector de derechos.

De igual manera, esta iniciativa aborda vacíos del marco legal actual, que se centra más en la persecución penal que en la prevención, protección y reintegración de las víctimas, así como también incorpora un enfoque de movilidad humana, necesario frente a la creciente migración regional y la vulnerabilidad de personas desplazadas en situación de movilidad y permite armonizar esfuerzos interinstitucionales (Cancillería, Migración Colombia, Ministerio del Interior, Ministerio de Igualdad, Defensoría del Pueblo, entre otros) bajo un marco de coordinación actualizado.

Sin duda alguna, la migración y la movilidad humana demandan nuevas respuestas institucionales que reconozcan la complejidad y los desafíos de estos fenómenos contemporáneos. Las instituciones del Estado deben adaptar sus marcos normativos, políticas y mecanismos de atención para responder de manera integral y efectiva a las realidades de las personas en tránsito, desplazamiento o asentamiento, garantizando la protección de sus derechos humanos sin discriminación. Esto implica fortalecer la coordinación interinstitucional, la cooperación internacional y la incorporación de enfoques diferenciales que atiendan las condiciones particulares de género, orientación sexual, identidad de género, etnia y situación socioeconómica de las personas en situación de movilidad.

Por lo anterior, la iniciativa legislativa que presento se fundamenta principalmente en el artículo 13 de la Constitución Política de Colombia que impone al Estado la obligación de promover condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, protegiendo especialmente a personas o grupos discriminados o marginados. También tiene fundamento en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la convención de las naciones unidas contra la delincuencia organizada transnacional, conocido como Protocolo de Palermo, y leyes nacionales como la Ley 599 del 2000 (Código Penal colombiano) Ley 985 de 2005, Ley 1146 de 2007, Ley 1257 de 2008, Ley 2136 de 2021, entre otras disposiciones normativas.

- **Grupos poblacionales priorizados**

Como centro de esta propuesta, se encuentran las mujeres, las mujeres étnicas, las personas trans y otras personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, toda vez que enfrentan múltiples barreras y distintas formas de discriminación y violencia incluso desde su propio hogar, lo que les hace convertirse en víctimas fáciles de la trata de personas y el tráfico de migrantes. Es importante mencionar que históricamente Colombia ha sido un país receptor y de tránsito de mujeres víctimas de trata de personas y víctimas de desplazamiento forzado por conflicto armado de toda la región de América Latina.

Adicionalmente, las mujeres étnicas, y en particular las mujeres afrodescendientes, enfrentan múltiples vulnerabilidades debido a los estereotipos y prejuicios asociados a sus cuerpos: enfoque interseccional que permite reconocer que las distintas dimensiones de identidad (género, raza, orientación sexual, situación migratoria) se combinan para continuar generando formas específicas de discriminación. Es por lo que este proyecto, no solo es una respuesta a las necesidades internas sino también a las necesidades de la región y una oportunidad para posicionar el liderazgo de Colombia en políticas humanitarias con enfoque de derechos.

En el Informe *Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América*¹ de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de noviembre de 2015, en relación con las múltiples formas de violencias que afectan a las mujeres, se destacó que:

La Comisión considera importante resaltar la naturaleza multidimensional de los actos de violencia descritos en esta sección. Los actos de violencia contra mujeres, incluyendo mujeres lesbianas, bisexuales y trans, son experimentados por éstas como manifestaciones estructurales e históricas del sexismo y la desigualdad entre los hombres y las mujeres. Como resultado de ello, la Comisión nota que los actos de violencia contra las mujeres a menudo pueden adoptar formas específicas como la violencia sexual o la violencia intrafamiliar. Al examinar la intersección del género con la sexualidad, la orientación sexual y/o la identidad de género, la Comisión ha encontrado que tales actos de violencia son manifestaciones de una combinación de sexismo estructural e histórico y prejuicios contra orientaciones sexuales e identidades de género no normativas y, por consiguiente, pueden tomar formas específicas, como violaciones sexuales que buscan castigar estas orientaciones sexuales e identidades, la perforación de los implantes de silicona y la mutilación genital, entre otras.

Lo anterior es determinante en un Estado progresista como Colombia que más allá de reconocer sus obligaciones internacionales, tiene un profundo interés en prevenir las formas de violencia contra las mujeres y los diferentes grupos poblaciones que han sido víctimas históricas de muchas formas de violencia. De igual manera, la CIDH y los organismos internacionales ha incluido con preocupación referencias sobre las mujeres étnicas, trans y lesbianas.

Frente a esto, es clave recordar que Colombia es un país pluriétnico y multicultural, y que a nivel constitucional en el artículo 7°, reconoce y demanda el respeto hacia dicha diversidad. Así mismo, el artículo 13° es claro al proclamar que todas las personas nacen libres e iguales ante la ley y que en ese sentido, deben recibir la misma protección y trato de las autoridades, al igual que gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna

¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2015). *Violencia contra personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex en América* (Doc. 36). Organización de los Estados Americanos. Página 167, párrafo 270.
<https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ViolenciaPersonasLGBTI.pdf>

discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

Respecto de las mujeres étnicas y mujeres étnicas lesbianas, la CIDH ha alertado sobre los altos niveles de discriminación y violencia que enfrentan estos grupos poblacionales en varios países del continente americano, especialmente en Brasil, Colombia, Nicaragua y Estados Unidos². Países en los que, en la actualidad, persisten múltiples formas de discriminación y estructuras sociales desiguales que perpetúan la exclusión racial y de género.

Por otra parte, en relación con las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas en el contexto de movilidad humana³, el Informe de la CIDH relacionado anteriormente, recordó que:

La CIDH ha afirmado que las personas que se encuentran en el contexto de la movilidad humana, como las personas migrantes y sus familias, las y los solicitantes de asilo, refugiados/as, apátridas, víctimas de trata de personas, y los/as desplazados/as internos/as, entre otros/as, son vulnerables a violaciones de derechos humanos. La CIDH ha confirmado cómo la vulnerabilidad estructural de las personas migrantes se agrava por otros factores como la discriminación basada en la raza, color, origen nacional o social, idioma, nacimiento, edad, sexo, orientación sexual, identidad de género, posición económica, religión u otra condición social. Dentro de este grupo, las personas LGBT son extremadamente vulnerables a la violencia y discriminación. En muchos casos, la discriminación y la violencia que enfrentan las personas LGBT por su orientación sexual e identidad de género es lo que les obliga a migrar, lo que a su vez puede conducir a diversas formas de discriminación contra estas personas en países de tránsito y destino.

Por otra parte, el informe también manifiesta que las personas LGBT son más vulnerables a la extorsión y la violencia por parte del crimen organizado toda vez que llegan a los países en circunstancias peligrosas y como consecuencia de su migración irregular, son forzadas a vivir a escondidas.

- **Breve contexto nacional e internacional**

Las mujeres, las personas trans y con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, están sujetas a una violencia mucho más agravada por la intersección entre la identidad de género, su situación migratoria y en general por la situación de movilidad humana, lo que resulta en múltiples dificultades y obstáculos cuando viajan y ejercen su derecho a la libertad de movimiento. Estas formas de violencia van desde tratos degradantes e inhumanos, hasta abuso físico, razón por la cual estos fenómenos generan profunda preocupación y demandan al Estado colombiano para tomar las medidas que se consideren necesarias con el fin de evitar

² Ibid., p. 209, párrafo 357.

³ Ibid., p. 174, párrafo 285.

futuras transgresiones a los derechos, especialmente de estos grupos poblacionales altamente vulnerables.

Es importante mencionar que las personas trans y con orientaciones sexuales e identidades de género diversas al carecer de protección familiar, social y política huyen de sus países, y al no tener los medios y condiciones necesarias para moverse de forma legal, se convierten en objetivos fáciles de traficantes que buscan beneficiarse de ellas y aprovecharse de su desesperación. Es claro que los traficantes ofrecen oportunidades en países de nuestra región de América y en países de Europa, Asia y otras regiones, a través de propuestas engañosas, con el fin de convencer a las víctimas de estos delitos y lograr sus propósitos.

En efecto, esta propuesta legislativa es necesaria y pertinente toda vez que responde a realidades emergentes como el incremento del flujo migratorio (por ejemplo, en el Darién o fronteras con Venezuela) que han generado nuevas dinámicas de trata de personas y tráfico de migrantes, donde las mujeres, personas trans y población LGBTIQ+ están en mayor riesgo de explotación sexual, laboral y violencia institucional. Así mismo, este proyecto de Ley visibiliza poblaciones históricamente invisibilizadas, reconoce sus vulnerabilidades y contribuye a una política pública más integral con un enfoque de prevención, protección, restitución y reintegración socioeconómica que se alinea con los principios de reparación integral y enfoque interseccional presentes en la política nacional de derechos humanos y en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) cinco (5), ocho (8), diez (10) y dieciséis (16).

- **Conclusión**

Por todo lo anterior, esta ley busca armonizar esfuerzos interinstitucionales y superar el sesgo penal actual, para incorporar y fortalecer medidas de prevención, protección, restitución y reintegración teniendo en cuenta las condiciones particulares de vulnerabilidad que enfrentan las mujeres, las mujeres étnicas, las personas trans y con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, incluyendo el riesgo de explotación sexual, violencia basada en género y discriminación en el acceso a oportunidades laborales y de movilidad, entre otros. Así mismo, representa la adopción de un enfoque transformador de género en la política colombiana, y en materia de protección de derechos.

En consecuencia, el presente proyecto de ley representa un avance sustantivo hacia la garantía de los derechos humanos de las víctimas de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes en contextos de movilidad humana, fortaleciendo la respuesta institucional del Estado colombiano desde una perspectiva integral, interseccional y de derechos.

II. OBJETO DEL PROYECTO.

El presente proyecto de Ley tiene por objeto fortalecer las medidas para la prevención, protección, restitución de derechos y reintegración socioeconómica frente a la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes con especial atención a los contextos de movilidad humana. Asimismo, pretende subsidiar vacíos existentes en el marco legal actual, fortalecer la coordinación interinstitucional y articular esfuerzos nacionales e internacionales en

consonancia con los compromisos asumidos por Colombia en materia de derechos humanos y migratoria.

Adicionalmente, esta propuesta legislativa dicta otras disposiciones como la creación y promoción de las Escuelas de voluntariado para la prevención y sensibilización frente a la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes en contextos de movilidad humana, la creación del Sistema Nacional de Contrastación y Verificación de Ofertas Laborales, la creación del Banco de Oportunidades Azules, la Tarjeta Digital de Movilidad Azul, entre otras iniciativas novedosas que ayudan a resolver las necesidades actuales en las materias de interés.

El delito de la trata de personas y el delito de tráfico ilícito de migrantes, comparten escenarios comunes: las rutas migratorias, la vulnerabilidad de las personas en tránsito y la acción de redes criminales transnacionales que se lucran con la explotación y el sufrimiento humano. Es por lo que cada una de las acciones propuestas en esta iniciativa, pretenden beneficiar a las víctimas de estas graves vulneraciones a los derechos humanos.

Todo lo anterior, pensado desde la posibilidad de impulsar la cooperación interinstitucional, de tal forma que exista un esfuerzo conjunto y armónico entre varias carteras del Gobierno Nacional en aras de aportar a la movilidad segura de quienes transitan y pretenden transitar por nuestras zonas fronterizas. Así mismo, muestra la necesidad de articular con la sociedad civil para que la prevención y atención por parte de los diferentes actores sociales, se realice de manera oportuna y efectiva.

De esta manera, esta iniciativa legislativa además de proteger a las personas que se movilizan por nuestras zonas fronterizas, promover la creación de oportunidades claras que permitan proteger a las víctimas y mitigar los impactos de los delitos aquí mencionados, también se ha propuesto brindar las herramientas necesarias para ganar ventaja a las organizaciones y actores criminales.

III. JUSTIFICACIÓN.

El incremento sostenido de los flujos migratorios en la región ha intensificado los riesgos de seguridad y las vulneraciones de derechos humanos a las que se enfrentan las personas en situación de movilidad. Colombia, como país comprometido con la protección de los derechos humanos y la cooperación internacional, ha venido adaptando su marco normativo para responder a los nuevos retos derivados de este fenómeno. No obstante, la magnitud actual de la movilidad humana, sumada a la acción de redes criminales dedicadas a la trata de personas y al tráfico ilícito de migrantes, exige respuestas institucionales más integrales y coordinadas.

El Informe de la CIDH sobre *Movilidad humana y obligaciones de protección - Hacia una perspectiva subregional*⁴ del año 2023, en relación con las personas en situación de movilidad humana, advierte que, “[...] *La clandestinidad en la que viven a diario conlleva a que sean más vulnerables a ser víctimas de delitos y violaciones a sus derechos humanos por autoridades y particulares en las diferentes etapas del proceso migratorio.*” Lo anterior, permite sin duda alguna, que los traficantes opten por ofrecer usar corredores y rutas aún más peligrosas y remotas, arriesgando la vida de las personas.

Sin embargo, estos no son los únicos delitos a los que las personas en movilidad humana están expuestas a lo largo de la ruta migratoria, también están frecuentemente expuestos al riesgo de sufrir violencia, tortura, abusos y explotación por parte de agentes privados y públicos. De acuerdo con este Informe, las mujeres y las niñas continúan siendo las principales víctimas de trata con fines de explotación sexual y el número de casos sigue creciendo de manera alarmante.

El comunicado de prensa emitido por la ONU, en relación con el Informe Mundial sobre Trata de Personas de UNODC 2024, elaborado por la Asamblea General a través del Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas⁵, estimó que:

El Informe concluye que las mujeres y las niñas siguen representando la mayoría de las víctimas detectadas en todo el mundo (61% en 2022). La mayoría de las niñas víctimas (60%) detectadas siguen siendo víctimas de trata con fines de explotación sexual.

Alrededor del 45% de los niños detectados son víctimas de la trata con fines de trabajo forzoso y el 47% son explotados con otros fines, como la criminalidad forzosa y la mendicidad.

La trata con fines de criminalidad forzada, incluida las estafas en línea, ocupa el tercer lugar en el número de víctimas detectadas, y ha pasado de representar el 1% del total de víctimas en 2016 al 8% en 2022.

Esta realidad evidencia la necesidad de fortalecer las medidas de prevención, protección, restitución de derechos y reintegración socioeconómica para las víctimas, especialmente mujeres, personas trans y otras con orientaciones sexuales e identidades de género diversas y comunidades étnicas, quienes enfrentan múltiples vulnerabilidades.

Ahora bien, en relación con el delito de tráfico ilícito de migrantes en Colombia, se tiene que, este país se ubica como país de tránsito y no propiamente de origen. Sin embargo, aunque es difícil establecer cifras en materia de movilidad humana, principalmente por lo difícil que es

⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2023). *Movilidad humana y obligaciones de protección - Hacia una perspectiva subregional* (Doc. 194). Organización de los Estados Americanos. Página 23-24, párrafo 54. https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/informe_movilidad_humana.pdf

⁵ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2024). Informe global sobre trata de personas de la UNODC: víctimas detectadas aumentan un 25 % debido a mayor explotación infantil y aumento de casos de trabajo forzoso. https://www.unodc.org/unodc/es/press/releases/2024/December/unodc-global-human-trafficking-report_-_detected-victims-up-25-per-cent-as-more-children-are-exploited-and-forced-labour-cases-spike.html

la identificación y contabilización, el Informe de UNODC sobre *Dimensión del delito de tráfico de migrantes en Colombia: realidades institucionales, legales y judiciales*⁶, que toma en cuenta las decisiones de carácter judicial emitida por los diferentes Tribunales y altas Cortes del país, trae algunos datos importantes para referenciar a Colombia como un país de origen y establece algunas rutas frecuentes que los migrantes utilizan y que hacen de Colombia un territorio de tránsito:

Colombia como país de origen⁷:

Al considerar los resultados operacionales contra las organizaciones de tráfico durante el periodo 2004-2011, se observó que el 61% de los casos judicializados estuvieron vinculados con víctimas de origen colombiano, principalmente bajo la modalidad de obtención irregular de visas estadounidenses y Shengen.

Lo anterior permite observar que el accionar de estas organizaciones de tráfico se orientaba principalmente a facilitar la salida irregular de ciudadanos colombianos a destinos en Norteamérica y Europa, lo que permite vincular a Colombia como “país de Origen” de las víctimas del tráfico ilícito de migrantes, por ser un territorio donde las organizaciones delincuenciales reclutan a las víctimas de nacionalidad colombiana, en su mayoría aquellas que no pudieron obtener el visado legalmente.

Colombia como país de tránsito⁸:

Al tomar en cuenta las operaciones realizadas en el periodo 2004-2011, se encontró que el 39% se relaciona con víctimas de origen extranjero, principalmente de Asia (China, India), África y de América del Sur (Ecuador), siendo la modalidad más utilizada el Tráfico Fronterizo con un 56% de participación.

Así mismo se identificó la adulteración en diferentes tipos de documentos, como el segundo método más utilizado para el tráfico de extranjeros, destacándose la falsificación de pasaportes israelíes y colombianos y el registro de nacimiento como colombianos, entre otras.

Los demás casos se refieren a suplantación de nacionalidad, los cuales en su mayoría fueron detectados en aeropuertos internacionales.

La caracterización de Colombia como un País de Tránsito, se ha hecho más evidente en los últimos años y ha cobrado especial relevancia al momento de diagnosticar el fenómeno del tráfico ilícito de migrantes en el territorio, identificando que su componente altamente fronterizo a nivel terrestre y marítimo y su posición geográfica favorecen esta condición. En general, Colombia es utilizada como una plataforma de tránsito en las rutas que establecen las organizaciones delincuenciales de tráfico desde

⁶ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2013, agosto). *Dimensión del delito de tráfico de migrantes en Colombia*.

https://www.unodc.org/documents/colombia/2013/Agosto/Investigacion_trafico_migrantes.pdf

⁷ Ibid., p. 15

⁸ Ibid., p. 15 - 16

Suramérica, pasando por Centroamérica hasta llegar a países como Estados Unidos y Canadá.

En relación con las rutas frecuentes utilizadas, un ejemplo de esta es:

Ruta 1:

- Hong Kong - Madrid/París – Bogotá
- Bogotá – Zipaquirá – Cartagena/San Andrés
- Cartagena/San Andrés – San José/Managua – Miami

En síntesis, Colombia actúa tanto como país de tránsito para migrantes extranjeros como, en menor medida, país de origen de víctimas colombianas que buscan salir irregularmente hacia Norteamérica y Europa. Esta dualidad, junto con las múltiples modalidades de explotación utilizadas por las redes de tráfico, evidencia la necesidad de respuestas integrales, coordinadas y diferenciadas que protejan a las personas en movilidad y fortalezcan la prevención y el control del delito.

Por lo anterior, existe un profundo interés para que, desde Colombia, a través de esta iniciativa legislativa se implementen las medidas necesarias para proteger los derechos de las víctimas o personas en riesgo y garantizar una movilidad segura y regular en la que no haya lugar a violaciones de derechos derivadas del alto flujo de personas en movilidad humana y por los inhumanos y crueles intereses de quienes cometen estos delitos.

De conformidad con lo anterior, el Estado colombiano, y en particular el Congreso de la República, reitera su compromiso con el fortalecimiento del marco jurídico nacional y con la adopción de medidas innovadoras que promuevan una movilidad humana segura, digna y acorde con los estándares internacionales y con el carácter garantista de derechos del Estado colombiano.

IV. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.

Colombia ha sido es Estado progresista en materia de la promoción y defensa de Derechos Humanos, y en materia migratoria, es preciso señalar que, a lo largo de los años, el Congreso de la República y el Estado colombiano en general, en su preocupación por las formas de movilidad humana, ha estudiado diversas iniciativas orientadas a fortalecer, prevenir y erradicar los delitos de la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes que afectan la movilidad segura a través de las fronteras del territorio nacional.

En este contexto, es fundamental revisar algunas de las iniciativas vigentes de gran relevancia que han atendido los desafíos del sector. Lo anterior, también con el fin de comprender la necesidad y justificación del presente proyecto de ley.

- **Ley 599 DE 2000**
“Por la cual se expide el Código Penal colombiano”
- **LEY 800 DE 2003**

SENADORA ERYEN KORATH ORTÍZ GARCÉS

“Por medio de la cual se aprueban la "Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional" y el "Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional", adoptados por la Asamblea General De Las Naciones Unidas El Quince (15) de noviembre de dos mil (2000)”.

Esta ley incorpora el Protocolo de Palermo en el ordenamiento jurídico colombiano, lo que permite que se pongan en marcha distintas iniciativas para combatir el delito de la trata de personas.

- **LEY 985 DE 2005**

“Por medio de la cual se adoptan medidas contra la trata de personas y normas para la atención y protección de las víctimas de la misma”.

Si bien, ya existían disposiciones como el artículo 17 de la Constitución Política de Colombia que prohíbe la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en todas sus formas, el Estado colombiano dispuso la Ley 985 de 2005 con el propósito de establecer unas medidas claras y unos mecanismos de atención y protección efectivos para las víctimas.

- **LEY 1257 DE 2008**

“Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones”

Además de ser un hito en esta materia, reconoce estas violencia como una violación de derechos humanos y reforma normas penales y administrativas para proteger efectivamente a las víctimas. Además, impulsa acciones educativas y culturales orientadas a transformar los patrones que perpetúan la desigualdad.

- **LEY 1465 DE 2011**

“Por la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones y se expiden normas para la protección de los colombianos en el exterior”.

Esta ley surge como una respuesta a la necesidad de atender las realidades de los colombianos en el exterior y como bien lo menciona su objeto, busca acompañar en el “diseño y ejecución de políticas públicas, planes, programas, proyectos y otras acciones encaminadas a fortalecer los vínculos del Estado con las comunidades colombianas en el exterior”. Esta norma reconoce la migración como un fenómeno estructural y como un problema de Estado y no una cuestión aislada.

- **LEY 1565 DE 2012**

SENADORA ERYEN KORATH ORTÍZ GARCÉS

“Por medio de la cual se dictan disposiciones y se fijan incentivos para el retorno de los colombianos residentes en el extranjero”

En vista de las condiciones de vulnerabilidad en las que regresaban los colombianos al territorio nacional, surge esta ley como un alivio y una forma de entender la crisis económica global. Por esta razón, sin desamparar a quienes migraban se crearon dichos incentivos para garantizar un retorno que permitiera con mayor facilidad la reintegración socioeconómica.

- **LEY 2136 DE 2021**

Por medio de la cual se establecen las definiciones, principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la Política Integral Migratoria del Estado colombiano - PIM, y se dictan otras disposiciones.

Colombia ha sido históricamente en un país de tránsito, pero en los últimos años, se ha convertido en un país de destino para los migrantes de la región, por tanto, era necesaria una Política Migratoria que se ajustara a las necesidades actuales de los migrantes, propendiendo siempre por la protección y garantía de los derechos humanos.

Así pues, encontramos muchas disposiciones que surgen en respuesta a la intensificación del fenómeno migratorio por factores como el conflicto armado interno, la crisis económica del país, de la región y del mundo.

No obstante, la movilidad humana no es un concepto restringido y tiene muchas variables, allí la importancia de una iniciativa legislativa que se adapte a las realidades actuales, que dialogue con las necesidades de quienes se movilizan a través de nuestras fronteras y que respondan a una situación de emergencia y crisis humanitaria actual.

Las medidas propuestas en esta iniciativa contra los delitos de la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes son indiscutiblemente necesarias por la situación que presenta la región de América, es por eso que, sin desconocer los aportes legislativos previos, se busca responder a las necesidades de esta población víctima, con un especial interés en fortalecer las medidas para la prevención, protección, restitución de derechos y reintegración socioeconómica frente a la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.

V. MARCO LEGAL.

- **Constitución Política de Colombia DE 1991**

- **Artículo 7.** El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.
- **Artículo 13.** Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

SENADORA ERYEN KORATH ORTÍZ GARCÉS

- **Artículo 17.** Se prohíben la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en todas sus formas.
- Entre otros.
- **LEY 599 DE 2000 - Código Penal Colombiano**
 - **Artículo 188** – DEL TRÁFICO DE MIGRANTES
 - **Artículo 188-A** – TRATA DE PERSONAS (Incluido con la Ley 747 de 2002).
- **LEY 747 DE 2002** - "Por medio de la cual se hacen unas reformas y adiciones al código penal (ley 599 de 2000), se crea el tipo penal de trata de personas y se dictan otras disposiciones".
- **LEY 800 DE 2003** - Por medio de la cual se aprueban la "convención de las naciones unidas contra la delincuencia organizada transnacional" y el "protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la convención de las naciones unidas contra la delincuencia organizada transnacional", adoptados por la asamblea general de las naciones unidas el quince (15) de noviembre de dos mil (2000).
- **LEY 985 DE 2005** - Por medio de la cual se adoptan medidas contra la trata de personas y normas para la atención y protección de las víctimas de la misma.
- **LEY 1257 DE 2008** - Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los códigos penal, de procedimiento penal, la ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones.
- **LEY 1465 DE 2011** - Por la cual se crea el sistema nacional de migraciones y se expiden normas para la protección de los colombianos en el exterior.
- **LEY 1565 DE 2012** - Por medio de la cual se dictan disposiciones y se fijan incentivos para el retorno de los colombianos residentes en el extranjero.
- **LEY 2136 DE 2021** - Por medio de la cual se establecen las definiciones, principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la Política Integral Migratoria Del Estado colombiano - PIM, y se dictan otras disposiciones.
- **Decreto 216 de 2021** - Por medio del cual se adopta el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal y se dictan otras disposiciones en materia migratoria.

- **RESOLUCIÓN 5477 DE 2022** - Por la cual se dictan disposiciones en materia de visas y se deroga la resolución 1980 del 19 de marzo de 2014 y la resolución 6045 del 2 de agosto de 2017.
- **Protocolo de Palermo.** Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la convención de las naciones unidas contra la delincuencia organizada transnacional.
- **Convención contra la Delincuencia Organizada Trasnacional.**
- **Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes**
- Otros instrumentos, informes y mecanismos nacionales e internacionales.

VI. IMPACTO FISCAL.

La Ley 819 de 2003 en su artículo 7^o, establece sobre el análisis de impacto fiscal de las normas:

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

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa la fuente e ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

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

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual

⁹ Congreso de Colombia. (2003). Ley 819 de 2003: *Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.*
https://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0819_2003.html

SENADORA ERYEN KORATH ORTÍZ GARCÉS

deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces." (SIC)

La Honorable Corte Constitucional se pronunció sobre su interpretación de la siguiente manera en la Sentencia C-502 de 2007¹⁰:

"36. Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa. Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio.

No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

Por otra parte, es preciso reiterar que, si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la

¹⁰ Corte Constitucional de Colombia. (2007). Sentencia C-502 de 2007.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/c-502-07.htm>

SENADORA ERYEN KORATH ORTÍZ GARCÉS

carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente."

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquel, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia. En consecuencia, sin perjuicio de que el Proyecto de Ley continúe su trámite en el Senado de la República.

Ahora bien, es importante aclarar que, a pesar de que en términos generales este proyecto de ley reafirma obligaciones existentes del Estado ya contempladas en la Ley 985 de 2005, la Ley 1448 de 2011, la Ley 1257 de 2008, entre otras disposiciones, se reconoce que sí amplía el ámbito de protección y cobertura a un nuevo grupo: *“las personas en riesgo de trata o tráfico de migrantes”*, y lo hace en el contexto de movilidad humana, lo que podría ampliar la población objetivo de las políticas públicas actuales más no generaría nuevos gastos de recursos económicos.

En ese sentido, las disposiciones contenidas en el presente proyecto de ley pueden y deben implementarse mediante la optimización, priorización y articulación de los recursos existentes, en coherencia con los principios de progresividad en la garantía de derechos y sostenibilidad fiscal previstos en la Constitución Política y en la Ley 819 de 2003.

El proyecto no crea nuevas entidades ni ordena gastos extraordinarios, sino que fortalece la acción interinstitucional y orienta la ejecución de programas y políticas ya vigentes en los sectores de interior, trabajo, educación, salud, relaciones exteriores y justicia, hacia una respuesta integral a los delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes. En ese sentido, las medidas propuestas se financiarán con cargo a las apropiaciones generales ya existentes en dichos sectores, reorientando programas o utilizando los mecanismos de enfoque diferencial y de movilidad humana actualmente contemplados en los planes nacionales y territoriales.

Varias de las acciones establecidas en esta iniciativa no suponen erogaciones cuantiosas, sino ajustes normativos, procedimentales o de coordinación interinstitucional. Por ejemplo, las Escuelas de Voluntariado podrán desarrollarse mediante las plataformas de capacitación existentes del Ministerio del Interior y las entidades territoriales; los programas de reintegración socioeconómica podrán articularse con las estrategias vigentes del SENA y del Ministerio del Trabajo; y las medidas de protección y atención a víctimas se implementarán

a través de los servicios ya establecidos por la Defensoría del Pueblo, el ICBF y el Ministerio de Salud.

En salud y educación, las coberturas que se promueven ya se encuentran contempladas en los planes de beneficios en salud y en los programas de acceso educativo y técnico para población vulnerable. Por tanto, la ley no crea un nuevo programa nacional, sino que fortalece la aplicación de los existentes bajo enfoques de movilidad humana, género e interseccionalidad.

En cumplimiento del principio de sostenibilidad fiscal (artículo 334 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 03 de 2011), la implementación de las medidas será gradual y acorde con la disponibilidad de recursos, garantizando el uso eficiente del gasto público. Además, muchas de las acciones propuestas generan beneficios sociales y económicos a mediano plazo. Por ejemplo, fortalecer la prevención y la reintegración reduce costos en justicia, asistencia humanitaria y atención en salud. Por otro lado, promover la inserción laboral de las víctimas amplía la base contributiva. La opción de crear créditos blandos para la constitución de empresas también es plenamente beneficioso para la economía del país.

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, este proyecto no ordena gastos adicionales ni crea beneficios tributarios que afecten el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Su ejecución se realizará dentro de los presupuestos ordinarios de las entidades competentes, con una reorientación de prioridades y una mejor articulación interinstitucional, conforme a los principios de eficiencia, progresividad y garantía del máximo de recursos disponibles para la realización de los derechos humanos.

En conclusión, esta iniciativa no genera impacto fiscal negativo. Por el contrario, promueve una mejor gestión y focalización de los recursos públicos ya existentes, orientando el gasto hacia resultados sostenibles de prevención, protección y reintegración de víctimas, en armonía con el interés garantista y humanitario del Estado colombiano.

VII. ANÁLISIS SOBRE POSIBLE CONFLICTO DE INTERÉS.

Según lo previsto en el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019¹¹, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedó así:

Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

¹¹ Congreso de la República de Colombia. (2019, noviembre 19). *Ley 2003 de 2019: Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones.*

https://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2003_2019.html

SENADORA ERYEN KORATH ORTÍZ GARCÉS

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

e) <Literal INEXEQUIBLE>

f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.

SENADORA ERYEN KORATH ORTÍZ GARCÉS

PARÁGRAFO 1º. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.

PARÁGRAFO 2º. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.

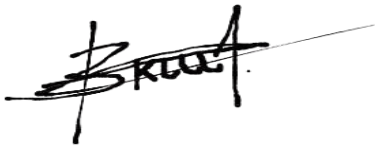
PARÁGRAFO 3º. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5 de 1992.

De igual manera, de conformidad con lo previsto en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, quedó así:

"Artículo 291. Declaración de Impedimentos. El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían, generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros Congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar". (SIC) (Énfasis adicionado).

Como se evidencia de la lectura de la norma, el Proyecto de Ley que se presenta para el estudio del Congreso de la República no genera un conflicto de interés toda vez que se enmarca en los parámetros establecidos en el literal **(a)** de la inexistencia del conflicto de interés al tratarse de un Proyecto de Ley de interés general.

Cordialmente,



ERYEN KORATH ORTÍZ GARCÉS

Senadora