



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 1652

Bogotá, D. C., martes, 9 de septiembre de 2025

EDICIÓN DE 25 PÁGINAS

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

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 249 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se establecen lineamientos para la promoción y garantía de entornos seguros y protectores para mujeres, niñas, niños y adolescentes, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 20 de agosto de 2025

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Cámara de Representantes

Asunto: Radicación Proyecto de Ley número 249 de 2025 Cámara, *por medio de la cual se establecen lineamientos para la promoción y garantía de entornos seguros y protectores para mujeres, niñas, niños y adolescentes, y se dictan otras disposiciones.*

Cordial Saludo,

De manera respetuosa, los congresistas abajo firmantes radicamos ante usted la presente iniciativa de **Proyecto de Ley número 249 de 2025 Cámara,** *por medio de la cual se establecen lineamientos para la promoción y garantía de entornos seguros y protectores para mujeres, niñas, niños y adolescentes, y se dictan otras disposiciones.*

Lo anterior, con el fin de iniciar el trámite correspondiente y en cumplimiento con las exigencias dictadas por la ley y la Constitución.

De los honorables Congresistas,

Atentamente,

Los honorables Congresistas,

 JEZMI LIZETH BARRAZA ARRAUT Representante a la Cámara Departamento del Atlántico	 INGRID JOHANA AGUIRRE JUVINAO Representante a la Cámara Departamento del Magdalena Fuerza Ciudadana
--------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

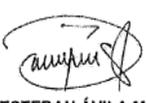
 HÉCTOR DAVID CHAPARRO Representante a la Cámara Partido Liberal	 JULIÁN PEINADO RAMÍREZ Representante a la Cámara por Antioquia Partido Liberal
---------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------

 JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA Representante a la Cámara Departamento Norte de Santander	 GERARDO YEPES CARO Representante a la Cámara por el Tolima. Partido Conservador
--------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------

 HUGO ALFONSO ARCHILA SUÁREZ Representante a la Cámara Departamento de Casanare	 ERIKA TATIANA SÁNCHEZ PINTO Representante a la Cámara Departamento de Santander
------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------

 BETSY JUDITH PEREZ Representante a la Cámara	 Representante a la Cámara Departamento de Antioquia
-----------------------------------------------------	------------------------------------------------------------

 AGMETH JOSÉ ESCAF TIJERINO Representante a la Cámara Pacto Histórico	 CARLOS FELIPE QUINTERO OVALLE
--------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------

 CAMILO ESTEBAN ÁVILA MORALES Representante a la Cámara Departamento del Vaupés	 ANGELA MARIA VERGARA GONZALEZ Representante a la Cámara Departamento de Bolívar
 CAROLINA GIRALDO BOTERO Representante a la Cámara por Risaralda	 ÁLVARO LEONEL RUEDA CABALLERO Representante a la Cámara Departamento de Santander
 LUIS CARLOS OCHOA TOBÓN Representante a la Cámara por Antioquia	

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer un marco normativo integral para promover, garantizar y fortalecer entornos seguros y protectores para mujeres, niñas, niños y adolescentes en todo el territorio nacional, a través de la articulación interinstitucional, la optimización de recursos existentes y la implementación de estrategias territoriales en materia de prevención, protección, iluminación, convivencia y participación comunitaria.

Artículo 2°. Ámbito de aplicación. Las disposiciones de la presente ley se aplican en todo el territorio nacional y obligan a las entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal, así como a las autoridades administrativas, judiciales y de policía, en el marco de sus competencias constitucionales y legales. Esta ley será aplicable en todos los contextos territoriales, urbanos y rurales, especialmente en aquellos donde se identifiquen condiciones de riesgo, exclusión o vulnerabilidad que afecten la seguridad, dignidad e integridad de mujeres, niñas, niños y adolescentes. Las acciones previstas en esta ley deberán articularse con las políticas públicas existentes en materia de infancia, adolescencia, equidad de género, convivencia ciudadana, seguridad, desarrollo territorial y derechos humanos, sin implicar la creación de nuevas entidades ni la asignación de partidas presupuestales adicionales.

Artículo 3°. Definiciones. Para los efectos de la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones:

- 1. Entorno seguro:** Espacio físico, social y simbólico en el que las mujeres, niñas, niños y adolescentes pueden ejercer sus derechos en condiciones de dignidad, seguridad, bienestar y libertad de violencia. Incluye el espacio público, los entornos escolares,

comunitarios, familiares y digitales, así como los sistemas de transporte, iluminación, vigilancia y convivencia.

- 2. Violencias basadas en género:** Cualquier acción u omisión, basada en el sexo, el género o los estereotipos asociados a estos, que cause daño físico, sexual, psicológico, patrimonial, económico o simbólico a las mujeres por el hecho de serlo, y que limite o impida el goce de sus derechos. Incluye el feminicidio, la violencia intrafamiliar, el acoso callejero, la violencia digital y la violencia institucional.
- 3. Violencia contra la niñez y la adolescencia:** Toda forma de maltrato físico, psicológico, sexual, negligencia, explotación, abandono o trato cruel que afecte a personas menores de 18 años, en el ámbito familiar, escolar, institucional, comunitario o digital. Abarca también las formas de violencia estructural y simbólica que vulneran sus derechos fundamentales y su desarrollo integral.
- 4. Corresponsabilidad territorial:** Principio según el cual las autoridades nacionales y territoriales, junto con la sociedad civil, las organizaciones comunitarias y las familias, comparten el deber de garantizar entornos seguros mediante acciones coordinadas, sostenidas y pertinentes en cada contexto local.
- 5. Justicia espacial:** Enfoque de intervención pública que reconoce las desigualdades territoriales en el acceso a derechos, servicios y condiciones de vida digna. Implica la obligación del Estado de corregir los desequilibrios urbanos y rurales que perpetúan la exclusión, la inseguridad y la violencia, especialmente contra poblaciones vulnerables.
- 6. Curso de vida:** Perspectiva integral que reconoce las diferentes etapas del desarrollo humano desde la primera infancia hasta la vejez, y la necesidad de garantizar condiciones de bienestar, protección y ejercicio de derechos a lo largo de toda la trayectoria vital, con énfasis en la niñez, adolescencia y adultez temprana.
- 7. Prevención estructural:** Conjunto de estrategias, acciones e intervenciones sostenidas que buscan modificar las condiciones sociales, culturales, institucionales, ambientales y territoriales que propicien la violencia o la inseguridad, mediante transformaciones en el entorno, la cultura, la infraestructura, el acceso a servicios y la participación ciudadana.

Artículo 4°. Principios rectores. La interpretación, aplicación e implementación de la presente ley se regirá por los siguientes principios:

1. **Interés superior de la niñez:** Toda actuación pública o privada deberá considerar como criterio primordial el interés superior de niñas, niños y adolescentes, garantizando su protección integral y el ejercicio pleno de sus derechos, conforme al artículo 44 de la Constitución Política y los estándares internacionales vigentes.
2. **Enfoque de género:** Las políticas, programas, medidas y acciones adoptadas en virtud de esta ley deberán reconocer, prevenir y transformar las relaciones desiguales de poder que generan violencia y discriminación contra las mujeres, incorporando un enfoque diferenciado que permita su protección efectiva y empoderamiento.
3. **Corresponsabilidad territorial:** La garantía de entornos seguros exige la actuación articulada, sostenida y complementaria de las entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal, en coordinación con organizaciones comunitarias, sociales y familiares, conforme a los principios de subsidiariedad y coordinación interinstitucional.
4. **Enfoque territorial:** Las intervenciones deberán ser diferenciadas y pertinentes de acuerdo con las condiciones sociales, económicas, culturales, ambientales y de conflictividad de cada territorio, priorizando aquellas zonas con mayores índices de violencia, exclusión o riesgo estructural.
5. **Justicia espacial:** Las medidas adoptadas en el marco de esta ley deberán contribuir a transformar los entornos inseguros o excluyentes en espacios protectores, accesibles, iluminados, habitables, y equitativos, garantizando el derecho a la ciudad, al espacio público y a la seguridad con enfoque de derechos.
6. **Enfoque de curso de vida:** La política pública derivada de esta ley deberá reconocer las particularidades de cada etapa del desarrollo humano, priorizando la protección de la primera infancia, la niñez, la adolescencia y la juventud, en relación con los entornos en los que se desarrollan.
7. **Participación ciudadana:** Las acciones para la creación de entornos seguros deberán garantizar la participación efectiva de las comunidades, especialmente de mujeres, niñas, niños, adolescentes y sus organizaciones, en los procesos de diagnóstico, formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas.
8. **Prevención estructural de las violencias:** Toda estrategia deberá orientarse a transformar las causas estructurales, culturales y territoriales que reproducen violencias contra mujeres y niñez, mediante

acciones sostenidas, intersectoriales y pedagógicas, que fortalezcan el tejido social, la convivencia y la protección comunitaria.

9. **Integralidad e intersectorialidad:** La intervención del Estado deberá ser coherente, articulada y coordinada entre sectores como educación, salud, infraestructura, cultura, seguridad, justicia, planeación y desarrollo social, evitando la dispersión institucional y garantizando respuestas eficaces y sostenibles.

CAPÍTULO II

De los Entornos Seguros

Artículo 5°. Características de los entornos seguros: Los entornos seguros deberán integrarse por la articulación efectiva de los siguientes componentes:

1. **Infraestructura física segura,** accesible y adecuada, incluyendo iluminación pública, espacios de circulación, entornos escolares y servicios comunitarios.
2. **Presencia institucional coordinada,** que incluya comisarías de familia, instituciones educativas, centros de salud, mecanismos de justicia y organismos de protección.
3. **Condiciones de convivencia y cohesión social,** basadas en la prevención de violencias, resolución pacífica de conflictos y cultura del cuidado.
4. **Participación ciudadana activa,** especialmente de mujeres, niñas, niños, adolescentes y sus cuidadores, en el diseño, evaluación y seguimiento de las intervenciones.
5. **Información pública disponible,** para la identificación de riesgos, rendición de cuentas y trazabilidad de las acciones estatales.

Parágrafo. Los entornos seguros deberán ser diseñados, implementados y evaluados con enfoque de curso de vida, interseccionalidad, género y justicia espacial.

Artículo 6°. Clasificación de los entornos para efectos de intervención. Para efectos de esta ley, los entornos objeto de transformación podrán clasificarse en:

- **Entornos urbanos:** barrios, zonas residenciales, espacios públicos, equipamientos colectivos o sectores de ciudad con concentración de riesgos.
- **Entornos rurales:** veredas, caseríos, corregimientos y zonas de dispersión con dificultades de acceso institucional y condiciones estructurales de riesgo.
- **Entornos escolares:** planteles educativos, rutas escolares, entornos inmediatos a

instituciones educativas y lugares de socialización de niñas, niños y adolescentes.

- **Entornos comunitarios y familiares:** hogares, unidades residenciales, redes de cuidado, organizaciones de base y demás espacios donde ocurran dinámicas cotidianas de convivencia.

Parágrafo. La presente clasificación no es excluyente y podrá ser ajustada conforme al diagnóstico territorial.

Artículo 7°. Diagnóstico territorial de riesgos y condiciones de exclusión. Las entidades territoriales, en coordinación con las autoridades competentes, deberán realizar un diagnóstico técnico, participativo y actualizado de los riesgos estructurales, violencias prevalentes y condiciones de exclusión presentes en los entornos bajo su jurisdicción.

Este diagnóstico servirá de base para:

1. La priorización de intervenciones;
2. La formulación de estrategias integrales de transformación del entorno;
3. La articulación de actores institucionales, comunitarios y sectoriales.

Parágrafo. El diagnóstico deberá incorporar variables de género, edad, pertenencia étnica, condición de discapacidad, situación de movilidad humana y pobreza multidimensional.

Artículo 8°. Participación comunitaria y corresponsabilidad. La transformación de entornos inseguros requerirá la participación activa de las comunidades locales, en especial de las mujeres, niñas, niños, adolescentes y sus cuidadores, en todas las fases de diagnóstico, formulación, ejecución y evaluación de las intervenciones.

Las autoridades deberán:

1. Garantizar mecanismos de consulta y control ciudadano;
2. Fortalecer capacidades comunitarias para la protección y prevención de violencias;
3. Promover alianzas con organizaciones sociales, instituciones educativas, redes de cuidado y actores del territorio.

Artículo 9°. Corresponsabilidad y articulación interinstitucional. La implementación de la presente ley se fundamenta en el principio de corresponsabilidad institucional, conforme al cual las entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal deberán actuar de manera coordinada, complementaria y sostenida, según sus competencias, para garantizar la creación, consolidación y sostenibilidad de entornos seguros para mujeres, niñas, niños y adolescentes.

Parágrafo. Esta articulación no implica la creación de nuevas entidades ni el traslado de competencias, y deberá realizarse con los recursos humanos, técnicos y financieros existentes.

CAPÍTULO III

Articulación institucional

Artículo 10. Competencias del nivel nacional en la garantía de entornos seguros. Corresponde al Gobierno nacional:

1. Establecer los lineamientos generales para la implementación de esta ley en el marco de las políticas públicas vigentes en materia de niñez, género, convivencia, seguridad y desarrollo territorial.
2. Integrar los lineamientos en los planes, programas y estrategias nacionales, garantizando su incorporación en los instrumentos de planeación sectorial.
3. Coordinar, a través de las instancias existentes, la asistencia técnica y el acompañamiento a las entidades territoriales para la implementación de esta ley.
4. Fortalecer las capacidades institucionales mediante la oferta de herramientas metodológicas, protocolos y sistemas de información compartidos.
5. Articular el Sistema Nacional de Convivencia Escolar, el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, el Sistema Nacional de Juventud y demás sistemas afines, con los fines de esta ley.

Artículo 11. Competencias de Entidades territoriales. Las entidades territoriales, en el marco de su autonomía y competencias constitucionales y legales, deberán:

1. Incorporar los lineamientos de esta ley en sus planes de desarrollo, políticas públicas locales y estrategias de seguridad, convivencia y protección.
2. Realizar el diagnóstico territorial previsto en esta ley, en articulación con actores comunitarios e institucionales.
3. Establecer mecanismos de coordinación intersectorial a nivel local, tales como comités técnicos, mesas territoriales o redes de protección, sin duplicar estructuras existentes.
4. Priorizar las intervenciones en entornos con mayores niveles de riesgo o exclusión, según el diagnóstico y criterios de focalización definidos.
5. Promover la participación comunitaria y social en todas las fases del proceso de intervención.

Artículo 12. Fortalecimiento institucional territorial. Las autoridades departamentales, distritales y municipales deberán adoptar medidas integrales, sostenidas y articuladas para garantizar entornos seguros en sus respectivos territorios, mediante el fortalecimiento de su capacidad institucional, técnica y operativa. Estas acciones deberán orientarse a prevenir las violencias

estructurales, reducir los factores de riesgo y garantizar condiciones materiales de seguridad, dignidad y bienestar para mujeres, niñas, niños y adolescentes. Las intervenciones deberán desarrollarse con enfoque de curso de vida, justicia espacial, género y corresponsabilidad comunitaria, conforme al diagnóstico territorial y en articulación con las políticas públicas vigentes.

CAPÍTULO IV

Medidas estructurales y preventivas

Artículo 13. Planes territoriales de entornos seguros. Los departamentos, distritos y municipios deberán diseñar, adoptar, ejecutar y evaluar Planes Territoriales de Entornos Seguros, como instrumentos de planeación y gestión orientados a transformar los entornos urbanos, rurales, escolares, comunitarios y familiares en espacios protectores, inclusivos y libres de violencias contra mujeres, niñas, niños y adolescentes.

Los Planes Territoriales deberán incorporar, como mínimo, los siguientes componentes:

1. **Diagnóstico territorial participativo**, que identifique los factores estructurales de riesgo, exclusión y violencia presentes en los distintos entornos del territorio, con enfoque diferencial y de justicia espacial.
2. **Metas y objetivos verificables**, orientados a reducir las violencias estructurales y fortalecer la prevención, la protección y la participación comunitaria en los territorios priorizados.
3. **Estrategias intersectoriales sostenidas**, que articulen acciones de infraestructura, convivencia, salud, educación, cultura, justicia, transporte e inclusión social, en coordinación con las entidades nacionales competentes.
4. **Mecanismos de participación efectiva**, que garanticen la inclusión de mujeres, niñas, niños, adolescentes, redes de cuidado, organizaciones sociales y comunidades en la formulación, ejecución y evaluación de los planes.
5. **Indicadores de seguimiento y evaluación**, que permitan monitorear el cumplimiento de las metas, la calidad de la intervención, el uso de los recursos y el impacto de las acciones adoptadas.

Los Planes Territoriales de Entornos Seguros deberán armonizarse con los Planes de Desarrollo, los Planes de Ordenamiento Territorial y los instrumentos de planificación existentes, sin implicar la creación de nuevas estructuras ni cargas fiscales adicionales. Su implementación será responsabilidad de las autoridades territoriales, en coordinación con el Gobierno nacional y en ejercicio de su autonomía administrativa y presupuestal.

Artículo 14. Intervenciones de infraestructura física y social. Las entidades territoriales, en articulación con los sectores de planeación,

infraestructura, movilidad, seguridad, educación, cultura y desarrollo social, deberán adelantar intervenciones progresivas y sostenibles en los entornos priorizados, orientadas a garantizar condiciones materiales de seguridad, habitabilidad y dignidad para mujeres, niñas, niños y adolescentes.

Estas intervenciones deberán comprender, como mínimo, las siguientes acciones:

1. **Mejoramiento y expansión del sistema de iluminación pública**, con énfasis en calles, senderos peatonales, entornos escolares, parques, rutas seguras y zonas de alta percepción de riesgo, conforme a los diagnósticos territoriales y las prioridades comunitarias.
2. **Implementación de urbanismo táctico y diseño participativo**, mediante intervenciones de bajo costo y alto impacto, que promuevan la apropiación del espacio público, la convivencia pacífica, el arte comunitario, la seguridad ambiental y la inclusión de poblaciones diversas.
3. **Adecuación y mantenimiento de mobiliario urbano seguro**, accesible e incluyente, que favorezca el descanso, el encuentro intergeneracional, la movilidad activa y la permanencia segura en el espacio público. Esto incluye bancas, señalización, pasos peatonales, zonas de sombra, cicloparqueaderos, baños públicos y dispositivos de emergencia.
4. **Creación o fortalecimiento de entornos escolares y comunitarios protectores**, mediante cercamientos adecuados, iluminación perimetral, señalización pedagógica, espacios de juego seguro, caminos escolares y zonas libres de violencia.

Todas las intervenciones deberán incorporar los enfoques de curso de vida, género, discapacidad, accesibilidad universal, justicia espacial y participación ciudadana, priorizando las zonas más afectadas por condiciones estructurales de inseguridad o exclusión.

Parágrafo. Estas medidas deberán integrarse a los instrumentos vigentes de planificación territorial y ejecutarse sin la creación de nuevas entidades, aprovechando los recursos, competencias y programas ya existentes en el nivel local, departamental y nacional.

Artículo 15. Mecanismos de alerta temprana y seguimiento comunitario. Las autoridades territoriales, en coordinación con los sectores de seguridad, protección, salud, educación, tecnologías de la información y participación ciudadana, deberán diseñar, implementar y mantener en funcionamiento mecanismos de alerta temprana y seguimiento comunitario orientados a identificar, prevenir y responder de manera oportuna a riesgos de violencia o vulneración de derechos en los entornos priorizados.

Dichos mecanismos deberán contar, como mínimo, con los siguientes elementos:

1. **Sistemas de reporte accesibles y descentralizados**, que permitan a la ciudadanía —en especial a mujeres, niñas, niños y adolescentes— reportar situaciones de riesgo, violencia o inseguridad, a través de canales presenciales, digitales, telefónicos o comunitarios, garantizando confidencialidad, atención inmediata y enfoque diferencial.
2. **Redes de protección y corresponsabilidad local**, conformadas por liderazgos comunitarios, instituciones educativas, redes de cuidado, comisarías de familia, centros de salud, juntas de acción comunal, patrullas de policía comunitaria y otras instancias de apoyo local, debidamente capacitadas para activar rutas de atención y generar alertas preventivas.
3. **Mapas comunitarios de riesgos y oportunidades**, construidos participativamente y actualizados de forma periódica, que identifiquen zonas críticas, factores de riesgo estructural, rutas inseguras, puntos de alta conflictividad y posibles soluciones desde el entorno, integrando saberes técnicos y locales.
4. **Sistemas de seguimiento y evaluación local**, que documenten las acciones desarrolladas, midan su efectividad y generen insumos para la toma de decisiones territoriales, garantizando transparencia, trazabilidad y rendición de cuentas a la comunidad.

Parágrafo. El funcionamiento de estos mecanismos no implicará la creación de nuevas entidades, sino la articulación efectiva entre las existentes, el fortalecimiento de capacidades locales y el uso de tecnologías apropiadas al contexto territorial. Las niñas, niños, adolescentes y mujeres deberán participar en todas las fases de diseño, implementación y seguimiento, con garantías de escucha efectiva, representatividad y protección frente a eventuales represalias.

CAPÍTULO V

Planeación, presupuesto y sostenibilidad

Artículo 16. Integración en los planes de desarrollo territorial. Los departamentos, distritos y municipios deberán incorporar en sus respectivos planes de desarrollo, planes de ordenamiento territorial (POT), planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana, y demás instrumentos de planificación, las estrategias, programas y acciones necesarias para garantizar la implementación de la presente ley, conforme al diagnóstico territorial de riesgos y exclusión previsto en el artículo 7° de esta ley.

La inclusión de estas acciones deberá ser coherente con los objetivos del plan nacional de desarrollo, las políticas públicas de infancia, género,

equidad territorial, derechos humanos y seguridad ciudadana.

Artículo 17. Priorización en el gasto público territorial sin creación de nuevas partidas. Para efectos de implementación de esta ley, las autoridades territoriales deberán destinar recursos del presupuesto ordinario, priorizando el gasto social en cumplimiento de los principios establecidos en el artículo 366 de la Constitución Política.

La ejecución de las acciones previstas no implicará la creación de nuevas partidas presupuestales, ni estructuras institucionales adicionales, sino el uso eficiente, articulado y focalizado de los recursos disponibles en sectores como educación, salud, infraestructura, justicia, seguridad, cultura y desarrollo social.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y los órganos de control deberán verificar que el cumplimiento de esta ley se enmarque dentro de la sostenibilidad fiscal y la eficiencia del gasto público.

Artículo 18. Incentivos a la gestión local eficaz. El Gobierno nacional podrá establecer mecanismos de reconocimiento, asistencia técnica o incentivos no fiscales para las entidades territoriales que:

- Implementen de manera efectiva los planes territoriales de entornos seguros;
- Alcancen mejoras sostenidas en los indicadores de seguridad, convivencia, participación comunitaria y bienestar de mujeres, niñas, niños y adolescentes;
- Promuevan innovaciones en la transformación de entornos inseguros con enfoque territorial, de género y de curso de vida.

Estos incentivos podrán incluir acceso preferente a convocatorias de cofinanciación, líneas de inversión prioritaria en programas intersectoriales y asistencia técnica del orden nacional.

Artículo 19. Evaluación participativa y rendición de cuentas. Las autoridades nacionales y territoriales deberán establecer mecanismos periódicos y participativos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas sobre la implementación de las medidas previstas en la presente ley.

Dichos mecanismos deberán:

1. Recoger información cualitativa y cuantitativa sobre el impacto de las intervenciones.
2. Incluir espacios deliberativos con participación activa de mujeres, niñas, niños, adolescentes, organizaciones sociales, comunidades y actores locales.
3. Publicar de manera accesible los avances, resultados y ajustes realizados.
4. Garantizar auditoría social, control ciudadano y acompañamiento de los órganos de control competentes.

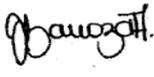
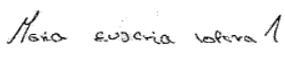
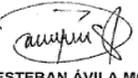
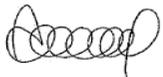
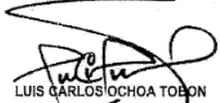
CAPÍTULO VI

Disposiciones finales

Artículo 20. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Las disposiciones contenidas en esta ley deberán ser reglamentadas por el Gobierno nacional en un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de su entrada en vigencia, sin perjuicio de su aplicación directa por parte de las autoridades territoriales conforme a sus competencias.

De los honorables Congresistas,
Los honorables Congresistas,

 JEZMI LIZETH BARRAZA ARRAUT Representante a la Cámara Departamento del Atlántico	 INGRID JOHANA AGUIRRE JUVINAO Representante a la Cámara Departamento del Magdalena Fuerza Ciudadana
 HÉCTOR DAVID CHAPARRO Representante a la Cámara Partido Liberal	 JULIÁN PEINADO RAMÍREZ Representante a la Cámara por Antioquia Partido Liberal
 JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA Representante a la Cámara Departamento Norte de Santander	 GERARDO YEPES CARO Representante a la Cámara por el Tolima. Partido Conservador
 HUGO ALFONSO ARCHILA SUÁREZ Representante a la Cámara Departamento de Casanare	 ERIKA TATIANA SÁNCHEZ PINTO Representante a la Cámara Departamento de Santander
 BETSY JUDITH PEREZ Representante a la Cámara	 Representante a la Cámara Departamento de Antioquia
 AGMETH JOSÉ ESCAF TIJERINO Representante a la Cámara Pacto Histórico	 CARLOS FELIPE QUINTERO OVALLE
 CAMILO ESTEBAN ÁVILA MORALES Representante a la Cámara Departamento del Vaupés	 ANGELA MARIA VERGARA GONZALEZ Representante a la Cámara Departamento de Bolívar
 CAROLINA GIRALDO BOTERO Representante a la Cámara por Risaraldá	 ÁLVARO LEONEL RUEDA CABALLERO Representante a la Cámara Departamento de Santander
 LUIS CARLOS OCHOA TOBÓN Representante a la Cámara por Antioquia	

PROYECTO DE LEY NÚMERO 249 DE 2025

por medio de la cual se establecen lineamientos para la promoción y garantía de entornos seguros y protectores para mujeres, niñas, niños y adolescentes, y se dictan otras disposiciones.

CONTENIDO

II. ANÁLISIS Y CONSIDERACIONES DEL PROYECTO DE LEY

III. MARCO NORMATIVO VIGENTE Y SUS LIMITACIONES ESTRUCTURALES

- i. Fragmentación Normativa y desarticulación Institucional
- ii. Ausencia de estrategia jurídica territorial integral
- iii. Déficit en evaluación, seguimiento y rendición de cuentas
- iv. Ausencia de enfoques transformadores transversales
- v. Compromisos Institucionales y Marco Internacional
- vi. Marco Internacional y Objetivos de Desarrollo Sostenible
- vii. Enfoque Diferencial e Interseccionalidad
- viii. Necesidad de Transformación Estructural y Cultural

III. DIAGNÓSTICO EN CIFRAS

IV. MARCO NORMATIVO

V. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DESARROLLADO

- A. Artículo 1°. Estado Social de Derecho, dignidad humana, solidaridad e interés general
- B. Artículo 2°. Fines esenciales del Estado
- C. Artículo 5°. Reconocimiento de la familia, la mujer y el menor como instituciones básicas
- D. Artículo 11. Derecho a la vida
- E. Artículo 12. Prohibición de tratos crueles, inhumanos o degradantes
- F. Artículo 13. Igualdad formal y material
- G. Artículo 42. Protección integral de la familia
- H. Artículo 44. Derechos fundamentales prevalentes de los niños, niñas y adolescentes
- I. Artículo 93. Bloque de constitucionalidad
- J. Artículo 365. Servicios públicos esenciales

VI. JURISPRUDENCIA

- A. Sentencia T-104 de 2025
- B. Sentencia SU 047 de 2019
- C. Sentencia T-045 de 2010
- D. Sentencia C 408 de 2009
- E. Sentencia C 820 de 2006

VII. MARCO NORMATIVO INTERNO

- a) LEY 1804 DE 2016
- b) LEY 1801 de 2016
- c) LEY 1761 DE 2015
- d) LEY 1257 DE 2008
- e) LEY 1098 DE 2006
- f) LEY 294 DE 1996
- g) Conclusión del Marco Normativo Interno

VIII. IMPACTO FISCAL

i. Justificación Técnica y Financiera

IX. CONFLICTO DE INTERÉS

X. Proposición

XI. BIBLIOGRAFÍA

I. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

La ausencia de un marco normativo integral ha dificultado la creación de entornos seguros para mujeres, niñas, niños y adolescentes en territorios marginados, con una implementación fragmentada de las normas existentes.

Se requiere una intervención legislativa que unifique y coordine las competencias estatales. El Proyecto de ley de Entornos Seguros busca establecer un marco normativo que garantice seguridad y dignidad, facilitando la coordinación entre autoridades y priorizando su aplicación en áreas vulnerables.

La ley se aplicará a nivel nacional, enfocándose en contextos con altos índices de violencia, y se estructurará en cinco ejes: prevención, protección, iluminación del espacio público, convivencia y participación comunitaria. Las entidades responsables incluirán el Gobierno nacional y ministerios relevantes, promoviendo la participación activa de comunidades y organizaciones sociales.

Esta iniciativa busca reducir la violencia, mejorar la percepción de seguridad y fortalecer la cohesión social, alineándose con la Constitución y compromisos internacionales en derechos humanos y en particular los ODS 5 (igualdad de género) y ODS 16 (paz, justicia e instituciones sólidas)¹.

El proyecto de ley consta de veinte (20) artículos distribuidos de la siguiente manera:

Capítulo I

Disposiciones Generales.

- Artículo 1°.** Objeto.
- Artículo 2°.** Ámbito de aplicación.
- Artículo 3°.** Definiciones.
- Artículo 4°.** Principios Rectores.

Capítulo II

De los Entornos Seguros.

Artículo 5°. Características de los entornos seguros.

Artículo 6°. Clasificación de los entornos para efectos de intervención.

Artículo 7°. Diagnóstico territorial de riesgos y condiciones de exclusión.

Artículo 8°. Participación comunitaria y corresponsabilidad.

Artículo 9°. Corresponsabilidad y articulación interinstitucional.

Capítulo III

Articulación institucional

Artículo 10. Competencias del nivel nacional en la garantía de entornos seguros.

Artículo 11. Competencias de Entidades territoriales.

Artículo 12. Fortalecimiento institucional territorial.

Capítulo IV

Medidas estructurales y preventivas

Artículo 13. Planes territoriales de entornos seguros.

Artículo 14. Intervenciones de infraestructura física y social.

Artículo 15. Mecanismos de alerta temprana y seguimiento comunitario.

Capítulo V

Planeación, presupuesto y sostenibilidad

Artículo 16. Integración en los planes de desarrollo territorial.

Artículo 17. Priorización en el gasto público territorial sin creación de nuevas partidas.

Artículo 18. Incentivos a la gestión local eficaz.

Artículo 19. Evaluación participativa y rendición de cuentas.

Capítulo VI

Disposiciones finales

Artículo 20. Vigencia y derogatorias.

II. ANÁLISIS Y CONSIDERACIONES DEL PROYECTO DE LEY

A. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

En Colombia, la violencia contra mujeres, niñas y adolescentes es alarmante (2024-2025). INMLCF reportó 33.890 casos de violencia intrafamiliar (enero-octubre 2024), con 7.5% de aumento. La niñez es muy afectada (11.872 casos).

El INMLCF registró 10.847 exámenes por presunto abuso sexual a menores de 18 años (enero-octubre 2024). Esto confirma un riesgo estructural continuo para la niñez en sus entornos inmediatos.

En 2025 (enero-mayo), 81 líderes sociales fueron asesinados, según Defensoría. Esto expone a mujeres, niños y adolescentes rurales a grupos

¹ Naciones Unidas. Objetivos de Desarrollo Sostenible. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>

armados y economías ilegales, por falta de presencia estatal, aumentando riesgos de abuso.

La violencia feminicida es crítica, la defensoría registró 745 feminicidios en 2024 (incluyendo niñas y mujeres trans). En 2025 (primeros 5 meses) hubo 338 nuevos casos, indicando que el fenómeno no decrece, pese a las normativas.

En Bogotá, la Secretaría Distrital de la Mujer documentó 99 nuevos casos de violencia de género (enero-febrero 2025). Esto demuestra la persistencia de la violencia incluso en la capital, a pesar de los mayores recursos institucionales.

El ICBF reportó (abril 2025) que 27.421 niñas, niños y adolescentes fueron atendidos por graves vulneraciones de derechos en lo que va del año. La violencia sexual fue la causa principal de ingreso al sistema de protección.

La Procuraduría advirtió un aumento del 5.2% en violencia intrafamiliar (primeros cuatro meses de 2025 vs. 2024). Los departamentos más afectados son Atlántico, Antioquia y Valle del Cauca.

Internacionalmente, Colombia tiene una de las tasas más altas de violencia de pareja en Latinoamérica (OCDE: 32.3% de mujeres). Más del 80% de mujeres en Bogotá sufren acoso sexual público. La región tiene leyes, pero la violencia persiste, urgiendo a Colombia a actuar.

El marco legal colombiano es robusto (Constitución, leyes como 1257/2008; instituciones como Min. Igualdad). Sin embargo, CEPAL y otros señalan vacíos en la implementación, limitada capacidad preventiva y dispersión de información, explicando la persistencia de alta violencia.

B. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley de Entornos Seguros para Mujeres y Niñez surge del reconocimiento de la grave situación de violencia estructural y sistemática que enfrentan mujeres, niñas, niños y adolescentes en Colombia, configurando una vulneración persistente de sus derechos fundamentales y un obstáculo directo al desarrollo de comunidades seguras, justas e igualitarias. Esta realidad constituye no solo una crisis humanitaria, sino también un desafío estructural que requiere una respuesta legislativa integral, articulada y sostenible.

Las cifras más recientes evidencian la magnitud alarmante del problema: en 2024 se han presentado 745 feminicidios en Colombia, según la Defensoría, mientras que el 75,6% de los casos registrados por violencia de género en 2024 son contra mujeres. Paralelamente, la violencia contra los menores experimentó un preocupante aumento del 31% en 2024, de acuerdo con datos proporcionados por Unicef, reflejándose en el incremento de casos reportados que pasaron de 4.612 en 2023 a 6.053 en 2024. Adicionalmente, las cifras de denuncias por delitos contra niños, niñas y adolescentes en Colombia han mostrado un preocupante aumento

del 8% en lo que va de 2024, alcanzando un total de 78.124 reportes.

Esta situación se enmarca en un contexto global preocupante, donde más de 640 millones de mujeres de 15 años o más (el 26 por ciento del total) han sido objeto de violencia por parte de su pareja, y donde en 2023, unas 51.100 mujeres y niñas murieron a manos de sus parejas u otros familiares en todo el mundo.

III. MARCO NORMATIVO VIGENTE Y SUS LIMITACIONES ESTRUCTURALES

Colombia ha adoptado importantes avances normativos en materia de protección de los derechos de las mujeres, niñas, niños y adolescentes, incluyendo la Ley 1098 de 2006 (Código de Infancia y Adolescencia), la Ley 1257 de 2008 (prevención y sanción de violencia contra la mujer), la Ley 1719 de 2014 (acceso a la justicia para víctimas de violencia sexual en conflicto armado), la Ley 1761 de 2015 (Rosa Elvira Cely), y más recientemente la Ley 2126 de 2021. Estos instrumentos se articulan con compromisos internacionales derivados de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención de Belém do Pará.

Sin embargo, el país continúa enfrentando limitaciones estructurales críticas que impiden garantizar de manera efectiva entornos seguros y protectores:

i. Fragmentación Normativa y desarticulación Institucional

El marco legal vigente está disperso en múltiples instrumentos, careciendo de mecanismos de articulación obligatorios entre niveles de Gobierno. Esta fragmentación genera duplicidad, superposición y vacíos de ejecución, especialmente en territorios críticos con baja capacidad institucional. La Corte Constitucional ha reconocido que esta desarticulación es una barrera para la garantía de derechos en la violencia contra mujeres, exigiendo un abordaje multinivel.

ii. Ausencia de estrategia jurídica territorial integral

No existe una estrategia legal que obligue a entidades de todos los niveles a implementar acciones conjuntas con enfoque territorial y diferencial. Esta carencia limita la respuesta estatal ante la violencia intrafamiliar, sexual, comunitaria y de género, impidiendo una acción oportuna y coordinada frente a los riesgos de mujeres y niñez.

iii. Déficit en evaluación, seguimiento y rendición de cuentas

Las normas existentes carecen de herramientas vinculantes de evaluación de impacto, seguimiento y rendición de cuentas, especialmente en el nivel local, lo cual perpetúa las brechas entre territorios. La implementación de planes y programas depende excesivamente de la voluntad política de turno, sin instrumentos normativos que aseguren continuidad,

suficiencia presupuestal o progresividad, contraviniendo el principio de sostenibilidad de las políticas públicas en materia de derechos humanos.

iv. Ausencia de enfoques transformadores transversales

El marco normativo actual en Colombia no integra enfoques transformadores como la interseccionalidad y la participación comunitaria, limitando su efectividad. Menos del 40% de los municipios tienen planes actualizados para prevenir la violencia de género, incumpliendo las obligaciones estatales. Además, más del 60% carece de estrategias de prevención comunitaria, perpetuando el riesgo en diversas zonas. Esta situación, considerada una emergencia nacional, requiere “políticas integrales, dirigidas y diferenciadas” para abordar la creciente violencia de manera efectiva.

v. Compromisos Institucionales y Marco Internacional

El CONPES de 2022 estableció la “Política Pública de Equidad de Género para las Mujeres” con miras a aumentar las oportunidades de autonomía económica y eliminar barreras, avanzar hacia la paridad en la participación de las mujeres en cargos públicos, mejorar la salud física y mental de las mujeres, prevenir y atender la violencia contra la mujer. Sin embargo, la implementación de estos lineamientos requiere instrumentos normativos que garanticen su materialización efectiva en los territorios.

El artículo 344 del Plan Nacional de Desarrollo “Colombia Potencia Mundial de la Vida” declaró la emergencia por violencia de género en todo el territorio nacional, estableciendo la necesidad de respuestas articuladas y sostenibles. Complementariamente, el nuevo Ministerio de la Igualdad y Equidad y el Sistema Nacional de Igualdad reconocen explícitamente la necesidad de coordinar acciones estatales para proteger a poblaciones vulnerables.

vi. Marco Internacional y Objetivos de Desarrollo Sostenible

A nivel internacional, la CEPAL reportó en 2024 que América Latina sigue siendo la región más letal para mujeres y niñas, con un promedio de 11 feminicidios diarios. Colombia, con 745 feminicidios en 2024, se mantiene en el grupo de países con tasas elevadas, pese a contar con normas avanzadas formalmente. Esta situación reafirma la urgencia de un marco normativo articulado que supere la dispersión institucional y actúe de manera coordinada.

La agenda internacional establecida en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, particularmente la meta 5.2 que exige eliminar todas las formas de violencia contra mujeres y niñas en los ámbitos público y privado, así como el Marco de Acción de Beijing, demandan avances concretos hacia entornos seguros como vía para eliminar la violencia de género y proteger la infancia.

vii. Enfoque Diferencial e Interseccionalidad

La evidencia estadística demuestra que las afectaciones por violencia no impactan de manera homogénea a todas las poblaciones. Las estadísticas del ICBF y el Ministerio de Igualdad muestran que las niñas afrocolombianas, indígenas y rurales presentan tasas de violencia hasta 2,5 veces más altas que las niñas urbanas mestizas. Adicionalmente, niños y adolescentes trans o LGBTIQ+ son víctimas frecuentes de violencia sexual y familiar, requiriendo enfoques específicos de protección.

Se considera que más de 2 millones de mujeres y niñas corren el riesgo de sufrir violencia de género, siendo particularmente crítica la situación de 330.000 personas, predominantemente indígenas y afrodescendientes que viven en la región del Pacífico del país, donde los niveles de riesgo de violencia de género alcanzan dimensiones críticas.

viii. Necesidad de Transformación Estructural y Cultural

Los patrones de violencia están profundamente arraigados en imaginarios culturales patriarcales que, según la CEPAL, requieren transformaciones intersectoriales y educativas sostenibles. El proyecto de ley contribuiría a esa transformación al establecer lineamientos claros que fortalezcan comisarías de familia y unidades de violencia de género, integren bases de datos superando la fragmentación informativa, y articulen los protocolos de ICBF, Policía, Fiscalía, Salud y Educación para prevenir el abuso y atender integralmente a las víctimas.

La promoción de entornos seguros responde a una necesidad estructural y social que trasciende las medidas punitivas, apostando por la prevención, la educación transformadora, la participación comunitaria y el fortalecimiento de redes de protección territorial.

III. DIAGNÓSTICO EN CIFRAS

En lo corrido de 2025, si bien los datos disponibles hasta junio aún son parciales, evidencian una continuidad preocupante de la violencia estructural y la vulneración de derechos fundamentales en contextos territoriales marginados, especialmente contra mujeres, niñas y niños. De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, entre enero y mayo de 2025 se han registrado 81 asesinatos de líderes sociales y defensores de derechos humanos, lo que constituye un patrón alarmante de inseguridad en zonas rurales y urbanas con débil presencia estatal². Esta situación afecta de forma directa a las poblaciones vulnerables, ya que los líderes sociales suelen ser figuras esenciales en la garantía de derechos, el acompañamiento comunitario y la denuncia de violencias que afectan de manera diferencial a mujeres y menores de edad. Su eliminación crea vacíos de protección colectiva, fragmenta el tejido social y expone a las comunidades a mayores riesgos

² Defensoría del Pueblo. *Informe sobre situación de derechos humanos, enero–mayo de 2025*. Bogotá: Defensoría del Pueblo, junio de 2025.

de violencia, abuso sexual, reclutamiento forzado y explotación.

El presente proyecto busca responder a esta crisis mediante la construcción de entornos seguros en coordinación con las autoridades locales, priorizando estrategias de prevención, participación comunitaria y corresponsabilidad institucional, especialmente en territorios históricamente desprotegidos.

Esta situación de vulnerabilidad se agrava en entornos urbanos donde persisten múltiples formas de violencia de género que afectan de manera directa a mujeres y niñas. Por ejemplo, en Bogotá, la Secretaría Distrital de la Mujer documentó 99 nuevos casos de violencia contra mujeres solo entre enero y febrero de 2025, lo que evidencia que la violencia basada en género no ha disminuido, sino que se mantiene como un fenómeno estructural y continuo³.

En una perspectiva más amplia, la Defensoría del Pueblo reportó que en 2024 se registraron 745 feminicidios en Colombia, incluyendo 44 víctimas niñas y 11 personas trans, datos que reflejan la diversidad de afectaciones y la necesidad de respuestas con enfoque interseccional⁴. Asimismo, ese mismo año se reportaron 26.605 casos de violencia de pareja y 33 casos de trata de personas, lo cual alimenta la percepción colectiva de inseguridad y desprotección institucional, especialmente en contextos urbanos y periurbanos con alta densidad poblacional.

A ello se suman los datos del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, que indican que entre enero y octubre de 2022 se registraron aproximadamente 30.000 casos de violencia intrafamiliar y 9.900 casos de abuso doméstico contra mujeres y niñas, lo que representó un incremento significativo respecto al año anterior⁵. En 2023, el mismo instituto reportó 71.637 casos de violencia contra menores de edad, de los cuales el 45 % correspondieron a violencia sexual, 29 % a negligencia o abandono, 20 % a violencia física y 6 % a violencia psicológica; estas cifras muestran un aumento del 11,4 % en comparación con 2022, lo que pone de relieve la urgencia de una acción estatal coherente y sostenida⁶.

Además, un estudio de ONU Mujeres reveló que durante la pandemia de COVID-19, el 63 % de las mujeres colombianas encuestadas reportaron haber sufrido alguna forma de violencia de género, frente al 33 % registrado en 2016, lo que demuestra cómo

las crisis agudizan las vulnerabilidades estructurales existentes⁷.

Estos datos refuerzan la necesidad de establecer un marco normativo articulado que aborde la violencia desde una perspectiva integral, territorial y preventiva, superando la dispersión normativa actual y promoviendo entornos seguros y protectores para mujeres, niñas, niños y adolescentes en todo el país.

Además, la violencia que enfrentan mujeres, niñas y niños no puede entenderse únicamente desde los datos empíricos, sino que requiere ser situada dentro de las desigualdades de género estructurales y las asimetrías de poder que atraviesan el entramado social, económico y cultural colombiano. Estas condiciones perpetúan un sistema de dominación que reproduce relaciones de subordinación, exclusión y desprotección.

De acuerdo con un estudio publicado en la Revista de Estudios Sociales de SciELO, la violencia estructural de género se sostiene por patrones institucionales y culturales que naturalizan la desigualdad, siendo reforzada incluso, por espacios de socialización como las escuelas, la familia o instituciones religiosas. Estas estructuras simbólicas y materiales reproducen estereotipos y roles que afectan de forma particular a mujeres y niñas, convirtiendo diferencias en disparidades⁸. Prácticas históricas como el aborto selectivo, la malnutrición infantil diferencial o la sobrecarga en el cuidado no remunerado reflejan una valoración desigual de la vida y los cuerpos femeninos, agravando los riesgos de violencia y exclusión.

El proyecto de ley se fundamenta también en este análisis estructural, proponiendo una respuesta normativa que no solo actúe sobre los hechos violentos, sino que incida en sus causas profundas mediante la promoción de entornos protectores, corresponsables y transformadores, en articulación con el enfoque de género y la justicia territorial.

Asimismo, no puede desligarse el fenómeno de la violencia estructural de las afectaciones históricas derivadas del conflicto armado interno en Colombia, el cual ha sido un factor determinante en la reproducción de violencias específicas contra mujeres, niñas y niños. Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en su informe de 2006 titulado *“Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia”*, la violencia basada en género fue utilizada como mecanismo de control territorial y dominación social, expresada en agresiones físicas, psicológicas y sexuales, particularmente en contextos de disputa armada⁹.

³ Secretaría Distrital de la Mujer. Boletín mensual de casos atendidos – febrero 2025. Bogotá D.C., 2025

⁴ Defensoría del Pueblo. *Informe Anual de Derechos Humanos 2024*. Bogotá: Defensoría del Pueblo, enero de 2025

⁵ Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF). *Forensis 2022: Datos para la vida*. Bogotá: INMLCF, 2023

⁶ INMLCF. *Forensis 2023: Datos para la vida*. Bogotá: INMLCF, 2024.

⁷ ONU Mujeres. *Violencia de género en Colombia durante la pandemia por COVID-19. Estudio de percepción*, 2021

⁸ Salazar, Ligia. *Violencia estructural de género*. Revista de Estudios Sociales, n.º 33, Universidad de los Andes, Bogotá, 2009, pp. 20–35. Disponible en SciELO: <https://www.scielo.org.co>

⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos

El informe señala que 43 de cada 100 mujeres afectadas por el conflicto fueron víctimas de violencia de género, muchas de ellas sometidas a desplazamiento forzado, reclutamiento por parte de actores armados o a la imposición de códigos patriarcales de comportamiento que restringieron sus libertades fundamentales.

Esta situación persiste en muchas regiones del país. De acuerdo con Amnistía Internacional, en zonas como Chocó, Cauca, Catatumbo y Nariño, la ausencia de presencia estatal efectiva ha perpetuado dinámicas de control armado, manteniendo a las comunidades en condiciones de violencia sistemática y riesgo permanente¹⁰. Solo entre enero de 2018 y 2023, se estima que al menos 150.000 personas han sido desplazadas, en muchos casos mujeres y menores de edad, lo cual constituye una grave violación al derecho internacional humanitario.

Frente a estos antecedentes, el presente proyecto de ley propone una acción legislativa que aborde no solo los síntomas inmediatos de la inseguridad, sino las causas estructurales que la perpetúan, incorporando medidas de articulación institucional y territorial con enfoque de reparación, protección y prevención, especialmente en las regiones más impactadas por el conflicto.

Causa Estructural	Indicador	Dato	Fuente
Conflicto armado	Víctimas de violencia de género en conflicto	43/100 mujeres afectadas	CIDH, 2006
Desplazamiento forzado	Porcentaje de mujeres desplazadas	50-52% de total desplazados (1985-2004)	CIDH, 2006
Cultura machista	Feminicidios (2023, ene-sep)	410 casos, promedio 52 mensuales	Procuraduría, 2023
Violencia intrafamiliar	Víctimas mujeres (2023, ene-sep)	36,626 eventos, 27,626 por parejas	Procuraduría, 2023
Impunidad	Tasa de impunidad para feminicidios	>90%	The Bogotá Post, 2022
Violencia contra niños	Experiencia de violencia sexual antes de 18	15% niñas, 8% niños (18-24 años)	PAHO/WHO, 2022

Este proyecto de ley es relevante por su **enfoque integral** para abordar las causas estructurales de la violencia contra mujeres, niñas, niños y adolescentes, como la falta de articulación, recursos y barreras socioculturales. Propone un modelo de intervención **sin nuevas entidades ni cargas fiscales**, optimizando recursos existentes, priorizando la coordinación territorial, participación

(CIDH). *Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia*. Washington, D.C.: OEA, 2006

¹⁰ Amnistía Internacional. *El Estado colombiano debe abordar las causas estructurales de la violencia*. 2018. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2018/07/el-estado-colombiano-debe-abordar-las-causas-estructurales-de-la-violencia/>

comunitaria, entornos protectores y una cultura de paz. En este contexto, la implementación de la presente ley permitiría alcanzar los siguientes impactos positivos:

- **Reducción de los índices de violencia:** En ciudades como Medellín y Bogotá, intervenciones territoriales focalizadas —como “Zonas Seguras para Mujeres” o los programas de “iluminación urbana segura”— han demostrado reducciones entre el 12 % y 20 % en los reportes de violencia sexual y acoso en espacio público¹¹. Esto evidencia que la prevención articulada sí impacta de forma medible en los indicadores de violencia.
- **Fortalecimiento del tejido social y la cohesión comunitaria:** Estudios del DANE y el PNUD han mostrado que la percepción de seguridad mejora sustancialmente cuando existen estrategias de convivencia y confianza vecinal sostenidas por las autoridades locales¹².
- **Mejoramiento de la calidad de vida:** De acuerdo con ONU Mujeres, el acceso seguro al espacio público y a servicios básicos como salud, recreación y educación es una condición habilitante clave para la autonomía de las mujeres y el desarrollo integral de la niñez¹³.
- **Impacto económico positivo:** Según CEPAL, los costos asociados a la violencia de género equivalen a hasta el 2 % del PIB en América Latina, y su reducción genera ahorros fiscales, mayor participación laboral femenina y menor carga para el sistema judicial y de salud¹⁴.
- **Cumplimiento de compromisos internacionales:** Esta ley se alinea con las metas 5.2 y 5.5 del ODS 5, y con la meta 16.1 del ODS 16, así como con los estándares del Comité CEDAW, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y la Convención sobre los Derechos del Niño, que obligan a Colombia a adoptar medidas legislativas efectivas contra la violencia basada en género y edad.

Por ejemplo, un boletín realizado por Medicina Legal muestra datos preocupantes relacionados a la infancia durante 2024.

¹¹ Secretaría de la Mujer de Bogotá. Informe de evaluación del programa “Entornos Seguros”, 2023

¹² DANE-PNUD. *Encuesta de percepción de seguridad y convivencia ciudadana*, 2022

¹³ ONU Mujeres. *Ciudades seguras para mujeres y niñas: Guía de buenas prácticas*, 2021

¹⁴ CEPAL. *Los costos de la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe*, 2020.

Muertes violentas según grupo de edad y manera de muerte.
Colombia, año 2024* (enero)

Grupo de edad	Homicidio	Eventos de transporte	Accidental	Suicidio	Total
(00 a 04)	2	8	20	-	30
(05 a 09)	-	4	8	1	13
(10 a 14)	10	11	12	13	46
(15 a 17)	32	25	9	14	80
Total	44	48	49	28	169

Muertes violentas según ciclo vital y manera de muerte.
Colombia, año 2024* (enero)

Ciclo vital	Homicidio	Eventos de transporte	Accidental	Suicidio	Total
Primera infancia (00 a 05)	2	8	22	-	32
Infancia (06 a 11)	2	8	10	3	23
Adolescencia (12 a 17)	40	32	17	25	114
Total	44	48	49	28	169

La imagen presentada muestra las estadísticas de muertes violentas en Colombia durante el mes de enero de 2024, clasificadas por grupos de edad y ciclo vital, y segmentadas según la manera de muerte: homicidio, eventos de transporte, causas accidentales y suicidio. A partir de estos datos, es posible realizar un análisis con implicaciones tanto sociales como económicas.

Desde una perspectiva social, los datos revelan que la adolescencia (entre los 12 y 17 años) es el periodo más crítico en cuanto a muertes violentas, concentrando 114 de los 169 casos totales, lo que representa el 67,4 %. En este grupo, los homicidios (40 casos) y los suicidios (25 casos) se destacan como causas predominantes, lo cual refleja entornos marcados por altos niveles de violencia, conflictos sociales, desprotección institucional y carencia de mecanismos efectivos de atención psicosocial. Esta realidad no solo visibiliza un entorno hostil para los adolescentes, sino que también señala la necesidad urgente de reforzar los programas de prevención de la violencia, salud mental y protección de derechos en esta etapa crítica del desarrollo humano.

En la primera infancia (0 a 5 años) también se evidencia una alta exposición al riesgo, con 32 muertes registradas. La mayoría de estas fueron por causas accidentales (22) y eventos de transporte (8), lo cual sugiere deficiencias en la seguridad del entorno inmediato de los niños, posiblemente relacionadas con condiciones precarias en el hogar, infraestructura urbana insegura o falta de supervisión adecuada. Además, la presencia de dos homicidios en esta etapa revela un grave problema de violencia intrafamiliar o negligencia extrema, lo que demanda una acción decidida por parte del sistema de protección de infancia.

Una situación especialmente alarmante es el número total de suicidios (28 casos), de los cuales la mayoría se concentran entre los 10 y 17 años. Esto evidencia una creciente crisis de salud mental en la niñez y adolescencia colombiana. La ausencia de redes de apoyo emocional, la violencia estructural, la pobreza y el abandono institucional pueden estar contribuyendo a este fenómeno. La necesidad de políticas públicas enfocadas en el bienestar emocional, escolar y comunitario es imperativa para mitigar esta problemática.

Desde el punto de vista económico, estas muertes violentas representan un alto costo para el Estado. Cada caso implica gastos directos en salud, justicia, seguridad y servicios forenses, además de los costos indirectos relacionados con la pérdida de capital humano. En particular, la pérdida de adolescentes —en etapa formativa y próximos a ingresar al mercado laboral— impacta de forma negativa la productividad futura del país, al reducir su potencial demográfico activo.

Por otro lado, las muertes accidentales y por transporte también reflejan una infraestructura deficiente y falta de inversión en prevención. Estas problemáticas implican mayores gastos en atención médica, reparación de vías, fortalecimiento del sistema de movilidad y campañas de seguridad. Igualmente, las consecuencias emocionales y sociales en las familias afectadas conllevan una carga adicional sobre los servicios sociales y el sistema de salud.

La violencia infantil y adolescente genera un efecto multiplicador negativo: disminuye la calidad del capital humano, aumenta el gasto público en justicia y atención social, y desincentiva la inversión en zonas con altos niveles de conflictividad. En consecuencia, la prevención de estas muertes debería ser una prioridad estatal tanto por razones humanitarias como por racionalidad económica.

En conclusión, los datos reflejan un problema estructural que afecta profundamente el desarrollo social y económico del país. La elevada mortalidad violenta en niños y adolescentes en Colombia no solo es una tragedia humana, sino también un síntoma de fallas institucionales en la prevención, protección y atención integral de esta población. Es urgente que el Estado adopte una respuesta coordinada que refuerce la inversión en entornos seguros, amplíe la cobertura de salud mental, fortalezca los mecanismos de protección a la infancia y adolescencia, y promueva políticas públicas orientadas a la prevención en los territorios más vulnerables. La inacción frente a esta realidad conllevará un deterioro progresivo del tejido social y un aumento insostenible de la carga fiscal para la Nación.

IV. MARCO NORMATIVO

Esta iniciativa legislativa se fundamenta en un robusto marco normativo (constitucional, legal, jurisprudencial e internacional) que obliga al Estado colombiano a garantizar vidas seguras y libres de violencia para mujeres, niñas, niños y adolescentes, cumpliendo con los fines del Estado social de derecho y compromisos internacionales.

A pesar de las normativas existentes, persisten brechas estructurales, sociales e institucionales que impiden el goce efectivo de derechos. Por ello, se propone un enfoque normativo articulado e intersectorial que aborde las causas estructurales de la violencia, supere la fragmentación institucional y asegure la igualdad en contextos excluidos.

La ley reconoce que la violencia es resultado de desigualdades de poder, patrones culturales

discriminatorios y déficits estatales. Se basa en principios de prevención, corresponsabilidad territorial, justicia intergeneracional y participación comunitaria, buscando entornos protectores y paz. En esencia, es una propuesta integral para materializar la dignidad humana, igualdad y justicia social mediante intervención sinérgica y enfoque territorial.

V. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DESARROLLADO

La Constitución Política de 1991 no solo establece el marco general de los derechos fundamentales, sino que consagra un mandato categórico para el Estado colombiano: garantizar condiciones materiales de igualdad, libertad, seguridad y dignidad para todas las personas, con especial énfasis en mujeres, niñas, niños y adolescentes como sujetos de protección reforzada. Este proyecto de ley se inscribe en ese mandato superior.

A. Artículo 1°. *Estado Social de Derecho, dignidad humana, solidaridad e interés general*

Este artículo constituye el núcleo axiológico del orden constitucional colombiano. El principio de dignidad humana exige que las políticas públicas —y, por tanto, las leyes que las enmarcan— estén orientadas a garantizar condiciones reales y efectivas para el libre desarrollo de la personalidad, la autonomía y la seguridad personal. En contextos donde las mujeres y la niñez enfrentan amenazas permanentes derivadas de violencia estructural, la intervención legislativa se convierte en una obligación constitucional para preservar su dignidad y proteger el interés general. La solidaridad impone, además, la corresponsabilidad entre Estado y sociedad civil para generar entornos seguros y protectores.

B. Artículo 2°. *Fines esenciales del Estado*

Este artículo establece como fin esencial del Estado la garantía efectiva de los derechos, la convivencia pacífica y la protección de todas las personas residentes en Colombia. Esta disposición obliga al legislador a diseñar marcos jurídicos que aseguren la prevención de la violencia y la cohesión social, especialmente en territorios con alta conflictividad. Este proyecto responde directamente a esa función del Estado al establecer un sistema de corresponsabilidad territorial que permita garantizar la seguridad y la integridad de las poblaciones más vulnerables.

C. Artículo 5°. *Reconocimiento de la familia, la mujer y el menor como instituciones básicas*

Aquí se reconoce la importancia central de la familia y los sujetos que la integran —con énfasis en la mujer y el menor— como instituciones sociales fundamentales. Por tanto, el deber del Estado de protegerlas se traduce en políticas y leyes concretas, como esta que se propone, cuyo objeto es asegurar su integridad frente a contextos de riesgo permanente, promoviendo entornos comunitarios libres de violencias y con enfoque diferencial.

D. Artículo 11. *Derecho a la vida*

Este artículo constituye el fundamento ontológico del orden constitucional colombiano y la base sobre la cual se construyen todos los demás derechos. La Corte Constitucional ha reiterado que el derecho a la vida debe interpretarse no solo como una protección contra la muerte arbitraria, sino como el derecho a una vida digna, segura y libre de amenazas estructurales¹⁵.

En este sentido, el Estado tiene la obligación de adoptar medidas legislativas que prevengan riesgos previsibles y garanticen condiciones mínimas de seguridad para todos, especialmente para quienes enfrentan violencias letales como los feminicidios, el abuso sexual infantil y los asesinatos de menores en contextos de criminalidad urbana o desplazamiento. El proyecto de ley se alinea con este deber, al proponer una respuesta institucional articulada para generar entornos seguros como requisito indispensable para proteger el bien jurídica vida.

E. Artículo 12. *Prohibición de tratos crueles, inhumanos o degradantes*

En consonancia con la Convención contra la Tortura¹⁶, impone al Estado una obligación de prevención y sanción frente a todas las formas de violencia extrema, especialmente aquellas que afectan la integridad física y psíquica de las mujeres y los niños.

En contextos como el abuso sexual, la violencia doméstica, la revictimización institucional o el desplazamiento forzado, las mujeres y menores son sometidos a tratos que rebasan el umbral de la dignidad humana y constituyen formas de tortura o degradación, según reiterada jurisprudencia constitucional¹⁷. Este proyecto busca precisamente prevenir y erradicar tales tratos mediante intervenciones interinstitucionales tempranas, pedagógicas y restaurativas.

F. Artículo 13. *Igualdad formal y material*

El principio de igualdad contenido en este artículo exige no solo la eliminación de las discriminaciones directas, sino la adopción de acciones afirmativas y diferenciales para remover obstáculos de hecho y de derecho que impidan el acceso equitativo a los derechos fundamentales. Mujeres, niñas y niños en contextos de exclusión territorial, pobreza y violencia enfrentan desventajas acumuladas. Por eso, el presente proyecto se justifica como una medida legislativa razonable y proporcional orientada a hacer efectiva la igualdad material¹⁸.

¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-881 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil

¹⁶ Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, aprobada por Colombia mediante Ley 65 de 1988

¹⁷ Corte Constitucional, Sentencias C-408 de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas) y T-045 de 2010 (M.P. Juan Carlos Henao)

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencias C-371 de 2010,

G. Artículo 42. *Protección integral de la familia*

La familia, como estructura de cuidado y socialización, debe constituirse en un entorno protector. No obstante, en muchos territorios la violencia intrafamiliar especialmente ejercida contra mujeres, niños y niñas, subvierte esta función y convierte el entorno familiar en un espacio de riesgo y victimización.

La Corte Constitucional ha precisado que la protección de la familia implica no solo evitar su disolución, sino garantizar condiciones internas de respeto, dignidad y seguridad, particularmente frente a las formas de violencia basada en género o en relaciones de poder¹⁹. La presente ley busca responder a esta obligación, fortaleciendo entornos comunitarios y familiares mediante acciones preventivas y corresponsabilidad social, sin invadir la autonomía familiar, pero garantizando la seguridad de sus miembros.

H. Artículo 44. *Derechos fundamentales prevalentes de los niños, niñas y adolescentes*

La norma reconoce un catálogo específico de derechos prevalentes (vida, integridad, salud, educación, seguridad, entre otros), cuyo goce efectivo debe ser garantizado con carácter prioritario y preferente por el Estado, la familia y la sociedad. En línea con la jurisprudencia²⁰, esta disposición obliga a diseñar marcos normativos que generen entornos protectores con medidas estructurales, articuladas y participativas, que prevengan el maltrato, el abandono y toda forma de violencia. Esta ley responde a esa obligación mediante un enfoque interinstitucional que supera la actual fragmentación de las políticas públicas.

I. Artículo 93. *Bloque de constitucionalidad*

Este artículo eleva al mismo rango constitucional los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia. En ese sentido, esta ley encuentra fundamento en instrumentos como la CEDAW, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención de Belém do Pará, entre otros, que obligan al Estado a adoptar medidas legislativas eficaces para prevenir la violencia contra mujeres y niños, garantizar su desarrollo integral y asegurar su participación activa en la transformación de entornos sociales²¹. Su aplicación en este caso es directa y vinculante.

C-983 de 2002.

¹⁹ Corte Constitucional, Sentencias T-510 de 2003, C-820 de 2006.

²⁰ Corte Constitucional, Sentencias T-787 de 2004, C-240 de 2009.

²¹ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Ley 51 de 1981; Convención sobre los Derechos del Niño, Ley 12 de 1991; Convención de Belém do Pará, Ley 248 de 1995.

El desarrollo normativo expuesto evidencia que el presente proyecto de ley no solo es compatible con la Constitución Política de 1991, sino que constituye una instrumentalización legítima, necesaria y urgente de sus mandatos sustanciales, especialmente aquellos relacionados con la protección reforzada de sujetos históricamente vulnerados, como las mujeres y la niñez.

La intervención legislativa propuesta se ajusta plenamente al modelo de Estado Social de Derecho, al materializar principios rectores como la dignidad humana (art. 1°), la igualdad sustancial (art. 13), la prevalencia de los derechos de la niñez (art. 44) y el derecho a vivir una vida libre de violencias (arts. 11 y 12). Asimismo, responde a la función esencial del Estado de garantizar los derechos, la convivencia y la protección integral (art. 2°), mediante un enfoque que privilegia la prevención, la corresponsabilidad interinstitucional y la intervención articulada sobre los factores estructurales de riesgo.

J. Artículo 365. *Servicios públicos esenciales*

El artículo establece que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, y que su prestación debe estar sujeta a principios de eficiencia, continuidad y universalidad. Esto incluye no solo servicios como agua o energía, sino también la seguridad pública, la iluminación urbana y otros elementos estructurales de convivencia segura. Este proyecto de ley promueve la intervención coordinada del Estado para garantizar dichos servicios en zonas vulnerables, reconociendo que su ausencia profundiza los riesgos para mujeres y niñez.

Este proyecto no introduce normas extrañas al ordenamiento jurídico, sino que profundiza los compromisos constitucionales ya adquiridos por el Estado colombiano, tanto en el plano interno como en el internacional (art. 93). En particular, da aplicación efectiva a la jurisprudencia constitucional que ha exigido la adopción de marcos legislativos diferenciados y sostenibles para atender la violencia basada en género, la violencia intrafamiliar y la exclusión territorial como formas graves de vulneración de derechos humanos.

En conclusión, el contenido normativo de esta iniciativa constituye una expresión legítima de la función de desarrollo progresivo de los derechos fundamentales por parte del legislador, así como un mecanismo constitucionalmente válido para superar la dispersión, descoordinación e ineficiencia del marco jurídico existente en materia de entornos seguros para mujeres y niñez. Su aprobación y ejecución permitirán avanzar hacia la realización plena del mandato constitucional de justicia material, equidad territorial y dignidad para todos y todas.

VI. JURISPRUDENCIA

En concordancia con la alta corte, y en cumplimiento de sus providencias se analiza las sentencias fundamentales que son sustento y motivación para realizar el presente proyecto de ley en beneficio de las mujeres y niñez de nuestro territorio nacional:

A. Sentencia T-104 de 2025²²

La Sentencia T-104 de 2025 de la Corte Constitucional marca un avance significativo en la jurisprudencia sobre la obligación del Estado de implementar efectivas para erradicar la violencia contra las mujeres. La Corte examina una acción de tutela que denunciaba la falta de campañas públicas sostenidas para prevenir la violencia de género en áreas de alto riesgo, concluyendo que esta omisión vulneraba derechos fundamentales como la vida libre de violencia y la dignidad humana.

La decisión ordenó al Gobierno nacional diseñar y ejecutar campañas pedagógicas interinstitucionales y territorialmente diferenciadas, con enfoques de género y derechos humanos, orientadas a la prevención y transformación cultural de los patrones que perpetúan la violencia. Además, se enfatizó la necesidad de articular estas estrategias con autoridades locales y organizaciones sociales para garantizar su sostenibilidad.

Este pronunciamiento refuerza los pilares del proyecto de ley en curso, destacando la corresponsabilidad territorial, la participación comunitaria y la necesidad de intervenciones sostenibles. La Corte subraya que la prevención no debe limitarse a aisladas, sino que debe integrarse en marcos normativos acciones que promuevan la acción coordinada del Estado y la evaluación continua de su impacto.

La perspectiva de la Corte se alinea con el objetivo de la “Ley de Entornos Seguros para Mujeres y Niñez”, que busca establecer condiciones estructurales para prevenir la violencia y garantizar la seguridad de mujeres y niños. En resumen, la sentencia refuerza la necesidad de un enfoque integral y sostenido en la lucha contra la violencia de género, esta perspectiva se encuentra plenamente alineada con el objetivo central de la “Ley de Entornos Seguros para Mujeres y Niñez”.

B. Sentencia SU 047 de 2019²³

La Sentencia SU 047 de 2019 es un hito en la jurisprudencia sobre la protección de niños, niñas y adolescentes en contextos de violencia, pobreza y desplazamiento forzado. La Corte Constitucional reafirmó que el interés superior del niño es un principio que debe guiar todas las decisiones estatales, especialmente para aquellos en situación de vulnerabilidad. La Corte analizó casos de menores víctimas de violencia sexual, falta de acceso a educación y salud, y desplazamiento, destacando que:

- Los niños y niñas son titulares de derechos prevalentes, lo que exige al Estado adoptar medidas urgentes y sostenibles para su protección.

²² Corte Constitucional, Sentencia T104 de 2025. Magistrada ponente: Diana Fajardo Rivera. Providencia proferida el 5 de mayo de 2025.

²³ Corte Constitucional, Sentencia SU047 de 2019. Magistrado ponente: Antonio José Lizarazo Ocampo

- El principio de prioridad absoluta implica que las acciones estatales deben ser preferentes, con adecuada asignación de recursos y continuidad.
- La falta de medidas estructurales por parte del Estado es una omisión inconstitucional que perpetúa la vulnerabilidad.

Este pronunciamiento es relevante para el Proyecto de ley de Entornos Seguros para Mujeres y Niñez, ya que:

- Avala la creación de una ley especial para abordar las omisiones en la política pública hacia la niñez en riesgo.
- Sustenta el enfoque del proyecto en el interés superior del niño, que es un principio constitucional y parte del bloque de constitucionalidad.
- Refuerza la necesidad de acciones territoriales sostenidas y coordinadas para generar entornos seguros desde la primera infancia.

La Corte advirtió que la falta de respuestas institucionales efectivas perpetúa un ciclo de violencia y exclusión, justificando la intervención legislativa para llenar estos vacíos.

C. Sentencia T-045 de 2010²⁴

La Sentencia T-045 de 2010 de la Corte Constitucional es fundamental para entender la intersección entre violencia estructural, género y vulnerabilidad territorial, especialmente en el contexto de la población desplazada. La Corte analizó la situación de las mujeres desplazadas, concluyendo que enfrentan una doble y triple victimización debido al conflicto armado ya patrones de discriminación de género. Estas mujeres no solo pierden su entorno y redes familiares, sino que también son sistemáticamente expuestas a violencias físicas, sexuales, psicológicas y económicas.

La Corte identificó esta realidad como una manifestación de violencia estructural de género, a menudo ignorada en las respuestas estatales. Por ello, ordenó al Gobierno nacional diseñar rutas institucionales diferenciadas que atiendan las necesidades específicas de las mujeres desplazadas, respetando su vulnerabilidad y autonomía. Se exigió una respuesta institucional articulada a nivel nacional, departamental y municipal, involucrando a la sociedad civil en soluciones integrales y culturalmente apropiadas.

Este fallo respalda el enfoque normativo del Proyecto de Ley de Entornos Seguros para Mujeres y Niñez, subrayando la necesidad de que el Estado implemente medidas estructurales y sostenibles contra la violencia de género en contextos vulnerables. También enfatiza la importancia de territorializar la acción institucional con una perspectiva interseccional y participativa, y de

²⁴ Corte Constitucional, Sentencia T045 de 2010. Magistrada ponente: María Victoria Calle Correa.

construir un marco normativo unificado que integre principios y responsabilidades en todos los niveles de gobierno. En resumen, la Sentencia T-045 reafirma la legitimidad constitucional del proyecto y proporciona criterios interpretativos esenciales para su implementación, alineándose con varios artículos de la Constitución.

Así, el contenido de la Sentencia T045 de 2010 reafirma la legitimidad constitucional del proyecto y proporciona criterios de interpretación obligatorios para su implementación, en tanto desarrolla de forma concreta los artículos 1°, 2°, 5°, 13, 42, 44 y 93 de la Constitución, en armonía con el bloque de constitucionalidad.

D. Sentencia C408 de 2009²⁵

La Sentencia C-408 de 2009 es un hito en el desarrollo del principio de igualdad sustantiva y la protección de los derechos de las mujeres en Colombia. La Corte Constitucional analizó la constitucionalidad de disposiciones del Código Penal que invisibilizaban la violencia de género y sus impactos en las mujeres, declarando su inconstitucionalidad por omisión normativa. La Corte argumentó que la protección formal de la igualdad es insuficiente ante la discriminación histórica que enfrentan las mujeres en entornos inseguros y violentos.

La sentencia reafirmó la obligación del Estado de adoptar medidas legislativas específicas y vinculantes para erradicar las causas estructurales de la violencia de género, calculadas en la Constitución y en compromisos internacionales como la CEDAW y la Convención de Belém do Pará. Este precedente es crucial para el Proyecto de Ley de Entornos Seguros para Mujeres y Niñez, ya que:

1. Refuerza que la violencia de género requiere respuestas jurídicas específicas, no normas neutras.
2. Establece que el Congreso debe legislar con enfoque de género, garantizando igualdad real y material.
3. Legitima intervenciones legislativas directas y vinculantes para superar vacíos de protección y garantizar derechos fundamentales.

En suma, la Sentencia C408 de 2009 constituye una base jurisprudencial sólida que avala la creación de una ley especial como la propuesta, orientada a garantizar entornos seguros mediante mecanismos normativos integrales, articulados y territorializados, tal como lo exige la justicia constitucional contemporánea.

E. Sentencia C820 de 2006²⁶

La Sentencia C820 de 2006 es un referente esencial en la jurisprudencia constitucional

colombiana sobre el deber estatal de protección de la familia frente a la violencia intrafamiliar. En esta decisión, la Corte Constitucional revisó la exequibilidad de normas relacionadas con la Ley 575 de 2000 (modificatoria del Código Penal en materia de violencia intrafamiliar) y desarrolló principios fundamentales para la intervención del Estado en la prevención y sanción de estas conductas.

La Corte sostuvo que:

- El derecho a la vida, a la integridad personal y a la dignidad humana prevalecen sobre cualquier concepción de privacidad del ámbito doméstico.
- La violencia intrafamiliar no es un asunto privado, sino una problemática estructural de interés público que afecta gravemente el núcleo esencial de la familia como institución protegida por la Constitución (art. 42).
- El Estado tiene la obligación constitucional de intervenir activamente para prevenir, sancionar y erradicar toda forma de violencia en el seno familiar, especialmente cuando afecta a mujeres, niñas y niños, quienes ostentan una condición de sujeto de especial protección.

La Corte resaltó que la omisión estatal frente a estos fenómenos reproduce círculos de violencia y discriminación estructural, y perpetúa patrones socioculturales que subordinan a ciertos miembros de la familia. Además, advirtió que la tolerancia institucional frente a estas violencias equivale a una forma de violencia simbólica y estructural, incompatible con el mandato del Estado social de derecho.

En ese sentido, esta sentencia fortalece directamente los fundamentos del Proyecto de Ley de Entornos Seguros para Mujeres y Niñez, al:

- Respalda la intervención estatal activa en la transformación de contextos familiares inseguros y violentos, bajo la premisa de que la seguridad en el entorno doméstico es un derecho fundamental y una condición básica para el desarrollo de niñas, niños y mujeres.
- Avalar el diseño de políticas públicas con enfoque preventivo, restaurativo y estructural, como las previstas en el proyecto, orientadas a la generación de entornos familiares protectores.
- Refutar toda narrativa que pretenda justificar la violencia intrafamiliar como asunto privado, reiterando que el interés superior del menor y la igualdad sustantiva de las mujeres imponen deberes positivos al Estado para eliminar todas las formas de violencia en el ámbito privado y comunitario.

La jurisprudencia de la Corte subraya que la garantía de los derechos fundamentales en el entorno familiar no se limita a la sanción posterior, sino que exige una arquitectura normativa y operativa que anticipe, prevenga y mitigue el riesgo estructural,

²⁵ Corte Constitucional, Sentencia C408 de 2009. Magistrada ponente: Clara Inés Vargas Hernández

²⁶ Corte Constitucional, Sentencia C820 de 2006. Magistrado ponente: Rodrigo Escobar Gil.

enfoque en el cual se inscribe el presente proyecto de ley.

VII. MARCO NORMATIVO INTERNO

La propuesta legislativa encuentra fundamento y articulación en un conjunto amplio de normas legales vigentes que abordan los derechos de las mujeres, la infancia y la adolescencia, así como la prevención de la violencia, la corresponsabilidad territorial, la seguridad, y la cohesión social. A continuación, se sistematiza el marco normativo que debe considerarse para efectos de articulación, actualización o consolidación:

a) LEY 1804 DE 2016

Institucionaliza la Política Pública para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia en Colombia, denominada “De Cero a Siempre”, cuyo eje central es el reconocimiento de los niños y niñas desde su gestación hasta los 6 años como sujetos de derechos que requieren protección especial, atención integral y condiciones que promuevan su desarrollo pleno.

Esta ley articula a entidades del orden nacional y territorial para garantizar el acceso efectivo a servicios, entornos seguros, vínculos afectivos y cuidados adecuados, conforme a los principios de interés superior del menor, corresponsabilidad, enfoque diferencial y no discriminación.

Relevancia para el Proyecto de Ley de Entornos Seguros para Mujeres y Niñez:

- El proyecto de ley se fundamenta en los mismos principios de integralidad, intersectorialidad y desarrollo armónico, y busca complementar esta política pública con un componente robusto de intervención territorial, urbanística y social, que actualmente no se encuentra suficientemente desarrollado en la Ley 1804.
- En coherencia con esta norma, el proyecto impulsa la creación y sostenibilidad de espacios físicos y simbólicos seguros para la niñez, incluyendo espacios comunitarios, educativos y urbanos libres de violencia y segregación.
- La Ley “De Cero a Siempre” se centra en el desarrollo integral, mientras que el proyecto de entornos seguros amplía el marco de acción hacia la prevención estructural de riesgos sociales, culturales y ambientales que afectan dicho desarrollo, especialmente en territorios excluidos o violentos.
- Desarrolla los artículos 44 (derechos prevalentes de los niños), 45 (derecho de los adolescentes al libre desarrollo), 366 (prioridad del gasto público social) y 13 (igualdad material para grupos vulnerables).
- Su implementación efectiva es una condición para hacer real el derecho a la vida digna, la salud, la educación, la protección contra la violencia y la participación, que la Corte Constitucional ha identificado como

derechos fundamentales interdependientes en la infancia (véanse, entre otras, las sentencias T510 de 2003, C240 de 2009 y SU047 de 2019).

- Artículo 1º: Establece el carácter vinculante de la política para todas las entidades del Estado.
- Artículo 4º: Reconoce como componente esencial del desarrollo integral la existencia de entornos protectores y seguros.
- Artículo 7º: Obliga a articular esfuerzos intersectoriales e interinstitucionales en todos los niveles territoriales.
- Artículo 10: Determina que los programas para la primera infancia deben ajustarse a las condiciones culturales, territoriales y socioeconómicas del contexto.
- Aunque la Ley 1804 reconoce la importancia del entorno, no desarrolla mecanismos vinculantes ni instrumentos territoriales que aseguren su transformación estructural, especialmente en zonas de alta conflictividad o pobreza urbana.
- El proyecto propone criterios normativos claros y operativos para crear entornos seguros desde un enfoque interseccional, diferencial y de justicia espacial, en coherencia con lo planteado, pero no desarrollado por la Ley de Cero a Siempre.
- Se fortalece el enfoque de corresponsabilidad, pero se integra con instrumentos de presupuestación local, planeación participativa, infraestructura social y pedagogía comunitaria, no regulados actualmente por la Ley 1804.

La Ley 1804 de 2016 constituye un avance significativo en la protección normativa de la primera infancia, al consagrar la atención integral como política de Estado. Sin embargo, su implementación ha sido desigual y limitada en territorios con mayores riesgos estructurales para la niñez. El Proyecto de Ley de Entornos Seguros para Mujeres y Niñez complementa esta ley al establecer un régimen jurídico robusto y obligatorio para transformar los entornos físicos y sociales de riesgo, y así asegurar el desarrollo pleno, equitativo y digno de la primera infancia en Colombia.

b) Ley 1801 de 2016

Esta Ley redefine el papel de la policía y de las autoridades locales en la construcción de entornos seguros, al establecer reglas claras de comportamiento en el espacio público, mecanismos de resolución de conflictos y facultades preventivas para mantener el orden y la convivencia pacífica.

Este Código no solo es un instrumento de control del orden público, sino un instrumento de política pública preventiva, con enfoque comunitario. Establece el concepto de “entornos seguros y protectores”, especialmente relevantes para niñas, niños, adolescentes y mujeres, como condición para

el ejercicio de los derechos fundamentales en el espacio urbano y comunitario.

Relevancia directa para el Proyecto de Ley de Entornos Seguros:

- Brinda el andamiaje legal para actuar preventivamente en el territorio y permite a las autoridades locales intervenir en problemas estructurales que afectan la seguridad de mujeres y niñez, como la violencia intrafamiliar, la ocupación de espacio público por redes de trata o explotación sexual, y la inseguridad en zonas escolares.
- El proyecto de ley integra y fortalece este marco al priorizar la generación de entornos seguros desde una perspectiva de derechos, género, curso de vida e interseccionalidad.

Permite articular competencias municipales y distritales en coordinación con comisarías de familia, ICBF, instituciones educativas, salud pública y comunidad organizada.

- Artículo 9º: Define los principios de la actuación policial, entre ellos el principio de prevención, proporcionalidad y respeto por los derechos humanos, fundamentales para no criminalizar la pobreza ni la protesta social, y evitar actuaciones discriminatorias.
- Artículo 10: Establece los fines del Código, entre los cuales se incluye la protección de la vida e integridad personal, la convivencia pacífica, y la prevención de riesgos, todos alineados con los objetivos del proyecto.
- Artículo 12: Define los comportamientos que afectan la convivencia, incluyendo aquellos que ponen en riesgo la integridad de personas en situación de vulnerabilidad (mujeres, niños y niñas), como el acoso callejero, el consumo de sustancias psicoactivas en espacios escolares, y el abandono de menores.
- Artículo 15 y siguientes: Regulan el uso y control del espacio público, los entornos escolares, las zonas de alto riesgo, y las competencias para prevenir el reclutamiento, la explotación o el abuso en contextos comunitarios.
- Aunque la Ley 1801 menciona la seguridad y convivencia en espacios comunitarios, carece de un enfoque integral y diferencial que atienda las múltiples violencias que afectan a mujeres y niñez en esos entornos.
- No existe un sistema articulado de intervención intersectorial, lo que impide responder de forma sostenida, con enfoque preventivo, a los factores estructurales de inseguridad.
- Las herramientas existentes son predominantemente policiales o coercitivas, sin integrar la pedagogía,

la corresponsabilidad comunitaria o la promoción de capacidades locales.

El Proyecto de ley propone justamente superar estas limitaciones al articular la seguridad con el enfoque de género, la participación ciudadana y la intervención social.

Articulación constitucional:

- Se alinea con los artículos 1º, 2º, 13, 42, 44, 365 y 366 de la Constitución, que imponen al Estado el deber de garantizar condiciones de seguridad, dignidad e igualdad, especialmente en los espacios que rodean a las personas más vulnerables.
- La Corte Constitucional, en sentencias como C-223 de 2017 y C-223 de 2022, ha subrayado que el Código debe interpretarse conforme a los derechos fundamentales, y que no puede ser un instrumento de represión sino de garantía efectiva de derechos, lo que refuerza el enfoque garantista del proyecto.

La Ley 1801 de 2016 constituye el instrumento operativo territorial por excelencia para construir entornos seguros. Sin embargo, su implementación carece de un marco normativo integral, coordinado y diferencial que asegure su aplicación coherente con la protección reforzada de mujeres, niñas, niños y adolescentes. El Proyecto de Ley de Entornos Seguros permite cumplir ese mandato al articular competencias locales, enfoques de derechos y prevención estructural de violencias, dando vida efectiva a las herramientas previstas en el Código.

c) LEY 1761 DE 2015

La Ley 1761 de 2015, también conocida como la Ley Rosa Elvira Cely, surgió para abordar la omisión del ordenamiento penal colombiano en el reconocimiento del feminicidio como un delito autónomo. Esta ley tipifica el feminicidio en el artículo 104A del Código Penal, definiéndolo como el asesinato de una mujer por razones de género, con penas de 20 a 41 años de prisión y agravantes en ciertos casos, como cuando la víctima es menor de edad o está embarazada. Su promulgación fue una respuesta directa al caso de Rosa Elvira Cely, víctima de un crimen misógino en 2012.

La Ley 1761 es importante para el Proyecto de Ley de Entornos Seguros para Mujeres y Niñez por varias razones:

- Refuerza la idea de que la violencia contra las mujeres tiene raíces estructurales y culturales que deben ser prevenidas antes de llegar al feminicidio.
- Proponer una estrategia preventiva que va más allá del castigo penal, abordando las condiciones que permiten la violencia feminicida.
- Reconoce que la prevención del feminicidio requiere un enfoque integral que incluya iluminación urbana, educación en igualdad y fortalecimiento comunitario, aspectos que la Ley 1761 no contempla.

- La Ley carece de herramientas preventivas y mecanismos de coordinación entre entidades para actuar en zonas de alto riesgo.
- El proyecto actual complementa la Ley 1761 al ofrecer una plataforma estructural que interviene antes del delito, promoviendo entornos protectores y políticas de corresponsabilidad.

La Ley 1761 de 2015 representa un hito legislativo en la lucha contra la violencia feminicida. Sin embargo, su eficacia ha estado limitada por la ausencia de un marco normativo integral que actúe sobre los factores de riesgo previos al delito. En consecuencia, el proyecto de Ley de Entornos Seguros para Mujeres y Niñez se posiciona como el complemento necesario para traducir el reconocimiento penal del feminicidio en una política pública sostenida de prevención, en cumplimiento del artículo 11 (vida), 12 (tratos crueles), 13 (igualdad) y 93 (bloque de constitucionalidad) de la Constitución Política de Colombia.

d) LEY 1257 DE 2008

La Ley 1257 de 2008 es un instrumento normativo clave en Colombia para erradicar la violencia contra la mujer, cumpliendo compromisos internacionales como la CEDAW y la Convención de Belém do Pará.

Su objeto es garantizar una vida libre de violencias para las mujeres, a través de cuatro ejes: sensibilización, prevención, protección y atención.

La ley introduce el principio de **debida diligencia del Estado** para prevenir, investigar, sancionar y reparar las violencias basadas en género, un principio que la Corte Constitucional ha reiterado como vinculante (Sentencia C-052 de 2021).

Reconoce la **violencia estructural y cultural** como perpetuadores de la discriminación, lo que se alinea con la nueva ley propuesta que busca intervenir territorios, transformar riesgos e instaurar corresponsabilidad.

Su Artículo 7° exige **campañas educativas** para cambiar patrones socioculturales sexistas, lo cual se relaciona con la Sentencia T-104 de 2025 de la Corte Constitucional y las medidas de prevención territorial que se buscan fortalecer.

El Título IV promueve la **articulación intersectorial** entre entidades nacionales, departamentales y municipales para proteger los derechos de las mujeres, pero carece de mecanismos operativos vinculantes para asegurar esa coordinación. El nuevo proyecto de ley de entornos seguros busca llenar este vacío con una arquitectura normativa integral y articulada, sin crear nuevas entidades ni cargas fiscales.

Esta ley es el referente básico para la protección de mujeres, pero **no abarca suficientemente el enfoque territorial ni incluye explícitamente a la niñez** como sujeto prioritario en entornos seguros.

Por lo tanto, el Proyecto de Ley de Entornos Seguros no deroga la Ley 1257 de 2008, sino que la **complementa y desarrolla** en sus aspectos más débiles: coordinación territorial, iluminación

y seguridad del espacio público, prevención comunitaria, enfoque de curso de vida y participación ciudadana.

e) LEY 1098 DE 2006

Constituye el desarrollo normativo más robusto en Colombia en materia de derechos de los niños, niñas y adolescentes. Sustituye la doctrina de la situación irregular por el enfoque de protección integral, en línea con la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN, 1989) y los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Este código establece que la niñez es sujeto de derechos prevalentes, e impone al Estado, la sociedad y la familia el deber corresponsable de garantizar su desarrollo integral, protección contra toda forma de violencia, acceso a la justicia y participación activa en decisiones que los afecten.

Relevancia para el Proyecto de Ley de Entornos Seguros para Mujeres y Niñez:

- El proyecto se articula directamente con el enfoque de protección integral, pero va más allá del plano institucional: propone acciones territoriales, urbanas y comunitarias para transformar los entornos inseguros donde viven miles de niñas, niños y adolescentes, con un enfoque preventivo y de justicia espacial.
- La Ley 1098 ya contempla medidas administrativas, judiciales y de restablecimiento de derechos, pero no regula ni coordina de manera suficiente los aspectos estructurales del entorno físico y social en el que ocurren las vulneraciones. Por ello, el proyecto de ley se plantea como complementario, no sustitutivo, y busca consolidar una política territorializada de entornos protectores.
- Desarrolla el artículo 44 de la Constitución, que consagra los derechos fundamentales de los niños como prevalentes sobre los de los demás, y exige su protección frente al maltrato, la explotación, el abandono, el abuso sexual y cualquier forma de violencia.
- Alineado con los artículos 13 (igualdad material) y 366 (gasto público prioritario en infancia), establece como imperativo el diseño de políticas públicas sostenidas, diferenciales y con enfoque territorial.
- En la Sentencia T-510 de 2003, la Corte reconoció que el derecho de los niños a un entorno seguro y afectivo es esencial para su desarrollo integral, y que el Estado debe intervenir de forma temprana y coordinada para prevenir riesgos previsibles.
- En la Sentencia SU-047 de 2019, la Corte reafirmó la protección reforzada de niños y niñas en condiciones de violencia estructural, pobreza o desplazamiento, destacando que el interés superior del menor debe ser criterio rector en todas las políticas públicas, lo cual coincide con el propósito central del proyecto de ley.

- Artículo 18: Prevención integral de riesgos y factores de vulneración.
- Artículo 41: Obligación de las autoridades territoriales de garantizar condiciones para la protección de la niñez.
- Artículo 47: Responsabilidad del Estado de generar entornos seguros y protectores para niños y adolescentes.
- Artículo 70: Enfoque de participación en políticas públicas locales de infancia.
- Artículo 204: Articulación intersectorial para la garantía de derechos.
- La falta de transversalización del urbanismo, la seguridad comunitaria, el alumbrado público, el espacio público seguro y la infraestructura social como componentes esenciales de la protección integral.
- La debilidad en la articulación interinstitucional entre actores locales, nacionales y comunitarios, lo cual ha perpetuado la fragmentación de las respuestas estatales y la desprotección efectiva de la niñez en contextos de riesgo.
- La ausencia de mecanismos obligatorios de participación territorial vinculante para la formulación de estrategias de prevención estructural y transformación de entornos, especialmente en barrios marginados.

El Código de Infancia y Adolescencia establece los principios, garantías y deberes generales del Estado en relación con los derechos de la niñez. Sin embargo, la persistencia de entornos violentos y excluyentes en múltiples territorios del país revela que sus postulados no se han concretado plenamente. El proyecto de Ley de Entornos Seguros para Mujeres y Niñez, representa un paso necesario para territorializar esos principios, corregir vacíos estructurales y avanzar hacia una protección efectiva y multisectorial de la infancia y la adolescencia en Colombia.

f) LEY 294 DE 1996

Fue la primera norma de carácter general que reconoció la violencia intrafamiliar como un problema de interés público, no privado, y estableció mecanismos judiciales, administrativos y sociales para prevenirla, remediarla y sancionarla. Constituyó un paso trascendental en la materialización del artículo 42 de la Constitución Política, que impone al Estado el deber de proteger a la familia como núcleo fundamental de la sociedad.

La importancia de estas leyes para el Proyecto de Ley de Entornos Seguros para Mujeres y Niñez radica en que:

- Reconocen el deber estatal de intervenir en dinámicas de violencia que afectan el entorno doméstico, especialmente a mujeres y niños.
- Su enfoque es principalmente jurídico-reactivo, sin incorporar herramientas preventivas o comunitarias que abordan las causas estructurales de la violencia.

- El proyecto de Ley de Entornos Seguros complementa estas leyes al proponer un enfoque preventivo que incluye urbanismo, infraestructura social y participación comunitaria.
- La Ley 294 desarrolla el artículo 42 de la Constitución, que establece la intervención del Estado en casos de violencia intrafamiliar.
- La Corte Constitucional ha reiterado que la violencia doméstica vulnera principios fundamentales como la dignidad humana y la igualdad.

A pesar de los avances, la Ley 294 y su modificación carecen de un enfoque preventivo estructural, lo que justifica la necesidad de una respuesta legislativa más integral. El Proyecto de Ley de Entornos Seguros busca ir más allá del enfoque reactivo, proponiendo un modelo de intervención que aborde las causas de la violencia y garantice la dignidad humana en todos los espacios familiares y comunitarios.

La Ley 294 de 1996 constituye un avance fundamental en la visibilización y sanción de la violencia intrafamiliar. No obstante, su enfoque debe ser actualizado y fortalecido mediante herramientas estructurales de intervención, como las que plantea el Proyecto de Ley de Entornos Seguros para Mujeres y Niñez. La articulación de esta ley con una estrategia nacional de entornos protectores es imprescindible para cerrar brechas de impunidad, fortalecer la prevención y garantizar la dignidad humana en todos los espacios de vida familiar y comunitaria.

g) Conclusión del Marco Normativo Interno

El análisis exhaustivo del marco normativo vigente en Colombia demuestra que el país cuenta con un andamiaje jurídico significativo en materia de protección de mujeres, niñas, niños y adolescentes frente a las distintas manifestaciones de violencia. Sin embargo, estas normas —aunque valiosas en sus respectivos ámbitos— presentan limitaciones estructurales cuando se enfrentan a fenómenos complejos y territoriales de violencia persistente, especialmente en contextos urbanos marginales, zonas rurales en abandono institucional o entornos comunitarios de riesgo.

Las leyes revisadas, comparten el propósito de garantizar los derechos fundamentales de mujeres y niñez, pero adolecen de fragmentación normativa, falta de articulación intersectorial operativa, ausencia de enfoque territorial con perspectiva de género y curso de vida, y limitada capacidad de prevención estructural.

Este diagnóstico revela la urgencia de una ley integradora, complementaria y articuladora, que no derogue ni sustituya las normas existentes, sino que las fortalezca en sus vacíos estructurales. El Proyecto de Ley de Entornos Seguros para Mujeres y Niñez, cumple esa función de manera coherente con la Constitución Política, con el bloque de constitucionalidad (CEDAW, Convención de Belém do Pará, Convención sobre los Derechos del Niño,

entre otros) y con la jurisprudencia constitucional consolidada en las últimas dos décadas.

En particular, la propuesta legislativa avanza en tres direcciones que el marco actual no ha logrado consolidar:

1. **Territorialización de la prevención y la protección:** Aporta herramientas para intervenir estructuralmente los entornos físicos, simbólicos y comunitarios donde se reproducen las violencias, mediante criterios normativos claros, competencias locales definidas, instrumentos presupuestales y pedagogía para la transformación social.
2. **Corresponsabilidad institucional y comunitaria:** Fortalece la actuación articulada entre Estado, sociedad civil y comunidad, superando la lógica institucional fragmentada y promoviendo una gobernanza efectiva desde lo local.
3. **Integración de derechos y enfoques diferenciales:** Permite transversalizar los derechos de mujeres y niñez con una visión de justicia espacial, inclusión social y enfoque interseccional, superando modelos reactivos centrados exclusivamente en sanción o asistencia institucional.

En suma, este proyecto no solo recoge el espíritu de las leyes vigentes, sino que las convierte en una plataforma real y aplicable de transformación de los territorios inseguros en entornos protectores, cumpliendo así con el mandato constitucional de garantizar la dignidad, la igualdad y la prevalencia de los derechos de quienes históricamente han sido más vulnerados.

VIII. IMPACTO FISCAL

La **Ley 819 de 2003**, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, en el artículo 7° establece el análisis del impacto fiscal de las normas, de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 7°. 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 y la fuente de 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. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

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 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.”

Es así como la Corte Constitucional considera que el estudio del impacto fiscal para un proyecto de ley no puede considerarse como un obstáculo insuperable para la actividad legislativa; es el Ministerio de Hacienda, la entidad competente y con las herramientas suficientes para adelantar este tipo de estudios, que complementen las exposiciones de motivos de las iniciativas legislativas, como entidad de apoyo:

“Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso”.

La Corte Constitucional ha establecido las subreglas respecto al análisis del impacto fiscal de las iniciativas legislativas, de la siguiente forma:

“En hilo de lo expuesto, es posible deducir las siguientes subreglas sobre el alcance del artículo 7° de la Ley 819 de 2003: (i) las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica; (ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto 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”; (iii) en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u

omita conceputar sobre la viabilidad económica del proyecto no lo vicia de inconstitucionalidad, puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el Legislador ejerza su función legislativa, lo cual “se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático”; y (iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger su posición, sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo. Solo así se garantiza una debida colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica”.

La Corte Constitucional ha reiterado que la carga principal del estudio del impacto fiscal de la norma se encuentra en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por tener los conocimientos técnicos y condición principal de ejecutor del gasto público:

“80.3. Con el propósito de unificar la interpretación en esta materia, la Corte estima necesario precisar (i) que el Congreso tiene la responsabilidad -como lo dejó dicho la sentencia C-502 de 2007 y con fundamento en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003- de valorar las incidencias fiscales del proyecto de ley. Tal carga (ii) no exige un análisis detallado o exhaustivo del costo fiscal y las fuentes de financiamiento. Sin embargo, (iii) sí demanda una mínima consideración al respecto, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales del proyecto de ley. En todo caso (iv) la carga principal se encuentra radicada en el MHCP por sus conocimientos técnicos y por su condición de principal ejecutor del gasto público. En consecuencia, (v) el incumplimiento del Gobierno no afecta la decisión del Congreso cuando este ha cumplido su deber. A su vez (vi) si el Gobierno atiende su obligación de emitir su concepto, se radica en el Congreso el deber de estudiarlo y discutirlo—ver núm. 79.3 y 90—”.

El proyecto de ley se encuentra orientado a promover entornos seguros para mujeres y niños, este no representa un impacto fiscal adicional o un gasto específico proveniente de recursos del Presupuesto General de la Nación, en la medida en que su implementación se puede realizar mediante la optimización y articulación de los recursos ya existentes dentro de las entidades competentes. Instituciones como la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación y diversos ministerios, incluyendo el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Igualdad, ya cuentan con presupuestos asignados para desarrollar planes y programas enfocados en la protección de derechos, la prevención de violencias y la atención a poblaciones vulnerables. En este sentido, la ejecución de acciones dirigidas a garantizar entornos seguros para mujeres y niños no implica la creación de nuevas estructuras presupuestales, sino una mejor focalización del gasto público hacia objetivos ya contemplados en las funciones misionales de dichas

entidades. Por lo tanto, este proyecto se enmarca dentro de los compromisos institucionales vigentes y puede desarrollarse a través de una reasignación estratégica de los recursos disponibles, sin que ello genere una presión fiscal adicional para el Estado.

i. Justificación Técnica y Financiera

El proyecto de ley propuesto se estructura como respuesta legislativa integral capaz de consolidar lineamientos claros para prevenir y enfrentar la violencia de forma articulada, participativa, con enfoque territorial y diferencial, fortaleciendo la corresponsabilidad institucional sin generar nuevas cargas fiscales desproporcionadas ni requerir la creación de entidades adicionales.

La propuesta optimiza recursos existentes mediante la articulación de competencias actuales, estableciendo mecanismos obligatorios de coordinación que superen la fragmentación presente. Esto representa una inversión eficiente en prevención que, a mediano plazo, reduce los costos sociales, económicos y humanos asociados a la violencia.

IX. CONFLICTO DE INTERÉS

El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 establece el régimen de conflicto de interés para los congresistas. De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para que se configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos: (i) Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico. (ii) Que el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar. (iii) Que el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación. (iv) Que el congresista haya participado en los debates y/o haya votado. (v) Que la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento.

En virtud de lo estipulado en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, señala:

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.

Por lo cual, en cumplimiento de lo dispuesto en el marco normativo citado, nos permitimos señalar que en el trámite de este Proyecto podrían incurrir en conflicto de interés cuando los congresistas o su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil puedan obtener beneficios directos o actuales

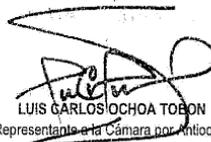
del presente proyecto. Además, en cumplimiento de lo dispuesto en el marco normativo citado, nos permitimos señalar que no existe conflicto de intereses para la discusión y aprobación del presente proyecto de ley por parte de quienes suscriben esta ponencia.

X. Proposición

Con fundamento en las razones anteriormente expuestas, y conforme a lo establecido en la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir ante la Cámara de Representantes, el texto de este Proyecto de ley “Por medio de la cual se establecen lineamientos para la promoción y garantía de entornos seguros y protectores para mujeres, niñas, niños y adolescentes, y se dictan otras disposiciones.”

Atentamente,

Los honorables congresistas,

 CAROLINA GIRALDO BOTERO Representante a la Cámara por Risaralda	 ÁLVARO LEONEL RUEDA CABALLERO Representante a la Cámara Departamento de Santander
 LUIS CARLOS OCHOA TOBÓN Representante a la Cámara por Antioquia	

XI. BIBLIOGRAFÍA

Leyes y Normativa Nacional

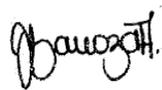
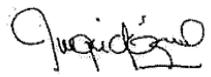
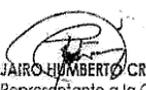
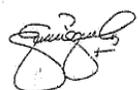
- Justicia Colombia. (2008). Ley 1257 de 2008.
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2023). MinJusticia presenta relevante informe sobre fenómeno de violencia intrafamiliar en Colombia (2016-2023).
- Sistema de Información de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (SISCONPES - DNP). Documento CONPES GENTE 4080.

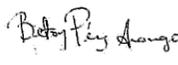
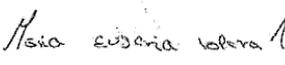
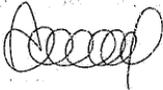
Organismos y Reportes Nacionales Oficiales

- Defensoría del Pueblo. (2024). En 2024 se han presentado 745 feminicidios en Colombia.
- Defensoría del Pueblo. (2025). Ascenden a 81 los asesinatos de personas defensoras de derechos humanos y liderazgos sociales en 2025.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). (2023). Datos para el cambio: Violencias.
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF). (2023). Cifras de lesiones de causa externa.
- Instituto Nacional de Salud (INS). 75,6% de los casos registrados por violencia de género en 2024 son contra mujeres.
- Procuraduría General de la Nación. (2023). Preocupante radiografía de violencia contra la mujer advierte Procuraduría.
- Secretaría Distrital de la Mujer. (2025). Boletín de marzo con últimas cifras sobre violencias contra mujeres.

Organismos Internacionales y Convenciones

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Colombia - Informe Nacional.
- Organización de las Naciones Unidas. (1979). Convención sobre la Eliminación de

 JEZMI LIZETH BARRAZA ARRAUT Representante a la Cámara Departamento del Atlántico	 INGRID JOHANA AGUIRRE JUVINAO Representante a la Cámara Departamento del Magdalena Fuerza Ciudadana
 HÉCTOR DAVID CHAPARRO Representante a la Cámara Partido Liberal	 JULIÁN PEINADO RAMÍREZ Representante a la Cámara por Antioquia Partido Liberal
 JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA Representante a la Cámara Departamento Norte de Santander	 GERARDO YEPES CARO Representante a la Cámara por el Tolima. Partido Conservador

 HUGO ALFONSO ARCHILA SUÁREZ Representante a la Cámara Departamento de Casanare	 ERIKA TATIANA SÁNCHEZ PINTO Representante a la Cámara Departamento de Santander
 BETSY JUDITH PEREZ Representante a la Cámara	 Representante a la Cámara Departamento de Antioquia
 AGMETH JOSÉ ESCAF TIJERINO Representante a la Cámara Pacto Histórico	 CARLOS FELIPE QUINTERO OVALLE
 CAMILO ESTEBAN ÁVILA MORALES Representante a la Cámara Departamento del Vaupés	 ANGELA MARIA VERGARA GONZALEZ Representante a la Cámara Departamento de Bolívar

Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

- Organización de los Estados Americanos (OAS). (1994). Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará).
- ONU Mujeres. (2021). Driving data-based progress: Violence response and prevention in Colombia.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2023). Gender equality in Colombia.
- UNICEF. (1989). Convención sobre los Derechos del Niño.

Artículos Académicos y Revistas

- Giraldo, C. L. (2009). Violencia estructural de género. Revista Colombiana de Sociología, 32(2), 171-189.

Noticias y Medios de Comunicación

- Colombia Reports. (2022). Violence against women in Colombia saw sharp increase in 2022.
- El Heraldo. (2024). PGN alerta por cifras de maltrato infantil, feminicidios y transfeminicidios.

- The Bogota Post. (2022). Impunity for femicide in Colombia is still above 90%.

W Radio. (2024). Procuraduría advierte sobre situación de violencia contra los niños en el país.

Jurisprudencia (Sentencias de la Corte Constitucional)

- Sentencia C-355 de 2006
- Sentencia C-740 de 2011
- Sentencia T-025 de 2004

Otros Recursos Legales/Institucionales

- Legal Information Institute (LII). (2014). Women and justice in Colombia.

