REPÚBLICA DE COLOMBIA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - Nº 1375 Bogotá, D. C., miércoles, 23 de septiembre de 2026 EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 251 DE 2026 SENADO

por medio de la cual se establecen medidas para garantizar el acceso efectivo a la justicia de las víctimas de violencias basadas en género, y se dictan otras disposiciones.

Ana Paola GARCÍA SOTO
SENADORA

PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2026

"Por medio de la cual se establecen medidas para garantizar el acceso efectivo a la justicia de las víctimas de violencias basadas en género, y se dictan otras disposiciones"

EL CONGRESO DE COLOMBIA
DECRETA:

CAPÍTULO I
DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer medidas para garantizar el acceso efectivo a la justicia de las víctimas de violencias basadas en género, mediante la incorporación obligatoria del enfoque de género e interseccional en la valoración probatoria, la creación de la Defensoría Pública Especializada, el reconocimiento de la licencia laboral por recuperación integral y la formación judicial obligatoria, con el fin de erradicar los estereotipos, prejuicios y prácticas discriminatorias que perpetúan la impunidad y la revictimización.

Artículo 2. *Ámbito de aplicación.* La presente ley se aplica a todo proceso penal en el que se investiguen y juzguen delitos constitutivos de violencias basadas en género, especialmente delitos sexuales, feminicidio en grado de tentativa o consumado, violencia intrafamiliar y trata de personas con fines de explotación sexual. Sus disposiciones son de orden público y de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades judiciales, administrativas y particulares, en los términos aquí previstos.

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

a) **Perspectiva de género:** Es una forma de análisis y actuación que permite identificar, cuestionar y transformar las desigualdades históricas y estructurales entre hombres, mujeres y personas con identidades de género diversas. Esta perspectiva reconoce que dichas desigualdades no son naturales, sino resultado de relaciones de poder construidas cultural y socialmente. Aplicar la perspectiva de género implica visibilizar cómo las normas, roles y estereotipos de género generan brechas de acceso, trato y oportunidades, así como desigualdades en la experiencia de la violencia, el acoso o la discriminación. También exige adoptar medidas específicas para eliminar esas brechas y garantizar la igualdad sustantiva.

b) **Enfoque interseccional:** Reconocimiento de que las personas pueden experimentar múltiples formas de discriminación de manera simultánea, como género, raza, orientación sexual, discapacidad o condición socioeconómica, lo cual exige respuestas institucionales diferenciadas y contextualizadas.

c) **Estereotipo de género en el ámbito judicial:** Toda preconcepción, creencia o generalización sobre las características, comportamientos o roles esperados de una persona en razón de su sexo, género, orientación sexual o identidad de género, que sea utilizada por los funcionarios judiciales para restar credibilidad al testimonio de la víctima, justificar la violencia o minimizar los hechos investigados.

d) **Debida diligencia reforzada:** Obligación estatal de investigar y juzgar las violencias basadas en género con especial celeridad, exhaustividad, sin estereotipos ni revictimización, y con pleno respeto de los derechos de las víctimas, de conformidad con los estándares internacionales de derechos humanos.

Artículo 4. *Principios rectores.* La interpretación y aplicación de la presente ley se regirá por los siguientes principios:

1. **Dignidad humana.** Toda persona tiene derecho a ser tratada con respeto, sin humillaciones ni tratos degradantes. La dignidad es el valor supremo y el punto de partida para la construcción de un sistema de justicia libre de violencias y discriminación. Todas las actuaciones judiciales y administrativas previstas en esta ley deberán reconocer y proteger la dignidad de las víctimas en cada etapa del proceso.

2. **Igualdad y no discriminación.** Todas las personas, con independencia de sus circunstancias personales, sociales o económicas —tales como edad, sexo, género, orientación sexual, identidad de género, pertenencia étnica o raza, procedencia rural o urbana, religión, discapacidad, nacionalidad, condición migratoria, situación socioeconómica, nivel educativo, ocupación, entre otras—, serán atendidas y protegidas sin distinción alguna. Las medidas previstas en esta ley buscan corregir las desigualdades estructurales que enfrentan las

mujeres y personas con identidades y expresiones de género diversas en el sistema de justicia.

3. **Enfoque de género.** Se reconoce que las violencias basadas en género afectan de manera desproporcionada a las mujeres y a las personas con orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas. Todas las actuaciones reguladas por esta ley adoptarán una perspectiva de género orientada a transformar las relaciones desiguales de poder, superar las barreras estructurales de acceso a la justicia y promover la equidad en todos los niveles institucionales.

4. **Enfoque interseccional.** Las autoridades judiciales y administrativas deberán reconocer que las víctimas pueden estar expuestas simultáneamente a múltiples formas de discriminación y violencia, lo cual exige una respuesta institucional que considere los distintos factores que inciden en la vulnerabilidad de cada caso, tales como el origen étnico, la condición migratoria, la orientación sexual, la identidad de género, la situación de discapacidad, la ruralidad, la pobreza, entre otros. Este enfoque no podrá ser utilizado para desacreditar a la víctima, sino para contextualizar su experiencia y garantizar una protección integral y diferenciada.

5. **Centralidad de la víctima.** Todas las actuaciones judiciales y administrativas deben orientarse a garantizar la dignidad, la autonomía y la recuperación integral de la víctima. Sus necesidades, su voz y su bienestar serán el eje de las decisiones que se adopten en el marco de esta ley.

6. **Debida diligencia reforzada.** Los operadores judiciales, las entidades del Sistema General de Seguridad Social, las autoridades administrativas y todas las instituciones obligadas por esta ley deberán actuar con prontitud, seriedad, exhaustividad y eficacia en la prevención, investigación, juzgamiento y sanción de los hechos de violencia basada en género, así como en la atención, protección y reparación de las víctimas. Quedan proscritas las omisiones, dilaciones o actuaciones que puedan generar nuevos riesgos o daños para las personas afectadas.

7. **No revictimización.** Ninguna autoridad podrá imponer a la víctima cargas adicionales, someterla a prácticas que reproduzcan la violencia sufrida o exponerla a situaciones que puedan revivir el daño. Queda prohibida la confrontación directa e innecesaria con el presunto agresor, la reiteración injustificada del relato de los hechos y cualquier exigencia probatoria basada en estereotipos de género. Todas las diligencias deberán realizarse en condiciones de respeto, privacidad y contención emocional.

8. **Confidencialidad.** La recepción, análisis, investigación y seguimiento de los casos se desarrollará bajo estricta reserva, protegiendo la identidad y la información personal de las víctimas, testigos y demás personas involucradas. Esta confidencialidad es indispensable para generar confianza, prevenir represalias y garantizar la seguridad de quienes acceden a la justicia. La información solo podrá ser revelada en los términos y con las garantías previstas en la ley.

9. **Acceso efectivo a la justicia y debido proceso.** Se garantiza que todas las víctimas tengan acceso efectivo a los mecanismos judiciales y administrativos para la denuncia, investigación, juzgamiento y reparación de los hechos de violencia basada en género, sin obstáculos ni dilaciones indebidas. Todas las actuaciones deberán respetar las garantías del debido proceso conforme a la Constitución Política, los tratados internacionales de derechos humanos y la ley.

10. **Prevención.** La acción del Estado, en el marco de esta ley, se orienta prioritariamente a prevenir la ocurrencia de hechos de violencia basada en género, mediante la formación obligatoria de los operadores judiciales, la sensibilización institucional, la eliminación de estereotipos en la valoración probatoria, la educación para la igualdad y la transformación de los patrones culturales que reproducen las desigualdades y las violencias.

11. **Imparcialidad, idoneidad y especialidad.** Todas las personas que, en nombre del Estado, intervengan en las rutas de atención, investigación, representación judicial o juzgamiento de los casos regulados por esta ley deberán obrar con imparcialidad, ética profesional y plena competencia técnica. La idoneidad para el ejercicio de estas funciones exige formación especializada y continua en derechos humanos de las mujeres, perspectiva de género, enfoque interseccional y debida diligencia reforzada, en los términos previstos en esta ley.

12. **Buena fe y presunción de veracidad.** Las actuaciones de las víctimas en el marco de esta ley se presumen realizadas de buena fe. Las autoridades deberán recibir, tramitar y valorar sus declaraciones y solicitudes con pleno respeto de esta presunción, sin perjuicio del derecho de contradicción y de la valoración probatoria integral que corresponde al operador judicial. En particular, el testimonio de la víctima gozará de la presunción relativa de veracidad en los términos establecidos en el artículo 6 de esta ley.

13. **Participación y corresponsabilidad.** El Estado fomentará la participación activa de las víctimas, las organizaciones de mujeres, las organizaciones de la sociedad civil, las veedurías ciudadanas y las personas defensoras de derechos humanos en el seguimiento y evaluación de las políticas públicas derivadas de esta ley. La erradicación de las violencias basadas en género es una responsabilidad compartida que exige el diálogo permanente entre las instituciones y la ciudadanía, y el involucramiento colectivo en la construcción de una justicia libre de estereotipos.

14. **Progresividad y no regresividad.** El Estado garantizará la implementación progresiva de las medidas previstas en esta ley, en función de los recursos disponibles y de la planificación fiscal responsable. Sin embargo, una vez alcanzado un determinado nivel de protección y cobertura, no podrá retrocederse injustificadamente. Las autoridades competentes deberán adoptar, en cada vigencia fiscal, las decisiones presupuestales necesarias para avanzar hacia la plena realización de los derechos aquí consagrados.

15. **Enfoque transformador.** La protección, la investigación, la sanción y la reparación no se limitan a restaurar a la víctima al estado anterior a la agresión, sino que buscan transformar las condiciones estructurales que hicieron posible la violencia, promoviendo cambios duraderos en las relaciones de poder, en las prácticas institucionales y en los patrones socioculturales que perpetúan la discriminación y la impunidad.

CAPÍTULO II
VALORACIÓN PROBATORIA CON ENFOQUE DE GÉNERO E INTERSECCIONAL

Artículo 5. ***Identificación, intervención y protección reforzada frente a situaciones de encubrimiento, silenciamiento o tolerancia de la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes.*** Las entidades competentes que intervengan en la atención, protección, restablecimiento de derechos, investigación o judicialización de casos de violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes deberán identificar y valorar de manera integral la existencia de conductas de silenciamiento, encubrimiento, minimización, normalización, intimidación, presión o cualquier otra forma de obstaculización de la revelación de los hechos por parte de familiares, cuidadores o personas responsables de su protección.

Cuando existan indicios razonables de que un padre, madre, representante legal, familiar, acudiente o cuidador ha omitido de manera grave sus deberes de protección, ha impedido el acceso a mecanismos de denuncia o ha favorecido la continuidad de situaciones de violencia sexual contra un niño, niña o adolescente, las autoridades competentes deberán adoptar de manera inmediata las medidas de protección y restablecimiento de derechos previstas en la legislación vigente, así como la orientación, educación y acompañamiento para que en el entorno familiar no persista la condición de abuso.

Artículo 6. ***Obligatoriedad del enfoque de género e interseccional.*** En todos los procesos penales por delitos que constituyan violencias basadas en género, los fiscales, jueces de control de garantías, jueces de conocimiento y magistrados de tribunal deberán aplicar obligatoriamente el enfoque de género y el enfoque interseccional en la valoración de las pruebas, so pena de incurrir en las consecuencias procesales y disciplinarias previstas en esta ley.

Artículo 7. ***Criterios de valoración probatoria.*** Sin perjuicio de la libertad probatoria y la sana crítica, en los procesos penales por violencias basadas en género los funcionarios judiciales deberán:

1. **Valorar el testimonio de la víctima sin estereotipos:** no se podrá restar credibilidad al testimonio de la víctima con base en:

   a. Su historial sexual, orientación sexual o identidad de género.
   b. Su ocupación, incluido el ejercicio del trabajo sexual.
   c. Su silencio previo, retractación, contradicciones menores o demora en denunciar los hechos.
   d. La ausencia de lesiones físicas visibles, de signos de forcejeo o de resistencia activa.
   e. El comportamiento previo o posterior de la víctima que no guarde relación directa con los hechos investigados.
   f. Cualquier otro prejuicio, estereotipo o generalización basada en el sexo, género, orientación sexual o identidad de género de la víctima.

2. **Aplicar el enfoque interseccional en la valoración del testimonio:** el juez o jueza deberá:

a. Identificar los factores de discriminación concurrentes que afectan a la víctima, tales como sexo, género, raza, etnia, edad, discapacidad, situación de desplazamiento, condición de migrante, orientación sexual, identidad de género, situación socioeconómica, nivel educativo, ruralidad, entre otros.
b. Analizar cómo estos factores de discriminación concurrentes pudieron afectar la forma en que la víctima percibió, narró, recordó y comunicó los hechos, así como las barreras específicas que enfrentó para denunciar o acceder a la justicia.
c. Abstenerse de utilizar estos factores para desacreditar el testimonio de la víctima. Su función exclusiva es contextualizar el relato y comprender la experiencia diferenciada de violencia.

3. **Aplicar la presunción relativa de veracidad del testimonio de la víctima:** en los delitos sexuales y demás violencias basadas en género cometidos en contextos de clandestinidad, el testimonio de la víctima, cuando sea coherente en sus aspectos centrales, persistente en la incriminación y verosímil en atención al contexto y a las condiciones personales de la víctima, constituye prueba de cargo suficiente para desvirtuar la presunción de inocencia, siempre que sea valorado en conjunto con los demás medios probatorios obrantes en el proceso.

   La falta de corroboración periférica plena no podrá, por sí sola, fundar una duda razonable cuando el relato de la víctima supere los criterios de coherencia interna y contextualización aquí previstos.

4. **Valorar integralmente la prueba pericial y el contexto:** los dictámenes periciales de medicina, psicología, psiquiatría, trabajo social y demás disciplinas pertinentes deberán ser valorados con enfoque de género e interseccional, y no podrán ser descartados únicamente por provenir de entidades no judiciales, siempre que cumplan con criterios científicos, de idoneidad profesional y de cadena de custodia aplicables.

Artículo 8. ***Deber de motivación reforzada.*** Toda decisión de preclusión, cesación de procedimiento, absolución, condena o cualquier providencia que afecte los derechos de la víctima deberá explicitar de manera razonada, clara y suficiente cómo se aplicaron los criterios de valoración probatoria con enfoque de género e interseccional establecidos en esta ley.

Parágrafo. La ausencia absoluta del análisis de género e interseccional en la motivación de la decisión, así como la utilización manifiesta de estereotipos de género o prejuicios discriminatorios en la fundamentación probatoria, constituye un defecto fáctico y sustantivo que vicia de nulidad la actuación procesal, de conformidad con las normas del Código de Procedimiento Penal. La nulidad podrá ser solicitada por la Fiscalía, la Defensoría Pública Especializada, el representante de la víctima o declarada de oficio por el superior jerárquico.

Artículo 9. ***Trámite preferente y criterios de priorización procesal.*** La Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura garantizarán que las investigaciones y procesos penales por delitos constitutivos de violencias basadas en género tengan trámite preferente y prelación absoluta en el reparto, asignación de audiencias, práctica de pruebas y emisión de fallos, con el fin de evitar la reincidencia criminal y el vencimiento de términos.

Parágrafo 1. Para efectos de la priorización, las autoridades competentes aplicarán de manera urgente el trámite preferente cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias de riesgo:

a) La existencia de un riesgo inminente contra la vida o integridad de la víctima, determinado por el Instituto Nacional de Medicina Legal, valoraciones de comisarías de familia o fiscalías locales.
b) El incumplimiento previo de medidas de protección judiciales o administrativas por parte del investigado.
c) Que el presunto agresor conviva o comparta el entorno financiero y familiar con la víctima.
d) La condición de extrema vulnerabilidad interseccional de la víctima por factores de ruralidad, minoría étnica, discapacidad o edad.

Parágrafo 2. El retraso injustificado o la pérdida de competencia por vencimiento de términos en estos procesos, imputable al operador judicial o fiscal por omitir el criterio de prioridad aquí previsto, será considerado falta grave conforme al régimen disciplinario establecido en la presente ley y las normas concordantes.

Artículo 10. ***Valoración reforzada para la concesión de subrogados penales, mecanismos sustitutivos de la pena y demás beneficios judiciales.*** En los procesos penales por delitos constitutivos de violencias basadas en género, el juez competente, antes de conceder un subrogado penal, un mecanismo sustitutivo de la pena privativa de la libertad, un beneficio judicial o cualquier otra medida que implique la sustitución, suspensión o modificación de la ejecución de la pena, deberá realizar una valoración integral y motivada del riesgo para la víctima y de las garantías de protección efectiva. Para tal efecto, la autoridad judicial tendrá en cuenta, entre otros, los siguientes criterios:

a) La existencia de antecedentes de violencia basada en género, violencia intrafamiliar, violencia sexual o incumplimiento de medidas de protección por parte del condenado.
b) El nivel de riesgo de revictimización, intimidación, retaliación o reiteración de la conducta.
c) La situación de vulnerabilidad de la víctima, atendiendo a criterios de género, edad, discapacidad, pertenencia étnica, orientación sexual, identidad de género, condición migratoria, ruralidad u otros factores de discriminación concurrentes.
d) La existencia y suficiencia de medidas que garanticen la protección de la víctima y las garantías de no repetición.

CAPÍTULO III
DEFENSORÍA PÚBLICA ESPECIALIZADA PARA LA REPRESENTACIÓN DE VÍCTIMAS DE VIOLENCIAS BASADAS EN GÉNERO

Artículo 11. ***Creación y naturaleza jurídica.*** Créase la Defensoría Pública Especializada para la Representación de Víctimas de Violencias Basadas en Género, en adelante la Defensoría Especializada, como una dependencia especial adscrita a la Defensoría del Pueblo, con autonomía técnica y funcional, cuyo objeto exclusivo será brindar representación judicial gratuita, técnica, especializada y con enfoque de género e interseccional a las víctimas de violencias basadas en género.

Artículo 12. ***Funciones.*** Son funciones de la Defensoría Especializada:

1. Asesorar, orientar y acompañar jurídicamente a la víctima desde la formulación de la denuncia y durante todas las etapas del proceso penal, incluyendo la indagación, investigación, juicio oral, incidente de reparación integral y trámite de recursos.
2. Ejercer la representación de la víctima como interviniente especial en todas las etapas del proceso penal, con plenas facultades para solicitar pruebas, interponer recursos, alegar y realizar todas las actuaciones que garanticen sus derechos.
3. Solicitar ante el juez de control de garantías o de conocimiento las medidas de protección previstas en la ley y hacer seguimiento a su implementación y cumplimiento efectivo por parte de las autoridades competentes.
4. Velar porque la víctima sea oída en todas las decisiones que afecten sus derechos, especialmente en la solicitud de preclusión, principio de oportunidad, preacuerdos, negociaciones y terminación anticipada del proceso.
5. Activar los mecanismos de queja disciplinaria cuando los funcionarios judiciales incurran en estereotipos de género, revictimización, dilaciones injustificadas o cualquier otra conducta que vulnere los derechos de la víctima.
6. Brindar acompañamiento psicojurídico inicial y canalizar a la víctima hacia los servicios de atención psicosocial del Sistema General de Seguridad Social en Salud y demás entidades competentes.
7. Llevar un registro estadístico anonimizado de los casos atendidos, con enfoque interseccional, que permita identificar patrones de violencia y barreras de acceso a la justicia, el cual será reportado anualmente al Observatorio previsto en esta ley.

Artículo 13. ***Acceso automático y gratuito.*** Toda víctima de delitos sexuales, feminicidio tentado o consumado, violencia intrafamiliar y trata de personas con fines de explotación sexual tendrá derecho a la asignación inmediata y gratuita de un Defensor o Defensora Pública Especializada.

La Fiscalía General de la Nación, la Policía Judicial, las Comisarías de Familia, las entidades de salud públicas y privadas y cualquier otra autoridad que tenga conocimiento de la comisión de estos delitos estarán obligadas a informar a la víctima sobre este derecho de manera clara, oportuna y comprensible, y a canalizar la solicitud de representación ante la Defensoría del Pueblo de manera inmediata, sin dilación alguna y sin exigir requisitos adicionales.

Artículo 14. ***Calificación y formación del personal.*** Los Defensores y Defensoras Públicas Especializadas deberán acreditar formación especializada y experiencia en derecho penal, derechos humanos de las mujeres, perspectiva de género y enfoque interseccional. La Defensoría del Pueblo garantizará su formación continua y la evaluación periódica de su desempeño.

Artículo 15. ***Implementación progresiva.*** La Defensoría del Pueblo, en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Ministerio de Hacienda y Crédito

Público, implementará la Defensoría Especializada de manera progresiva, iniciando por los distritos judiciales con mayores índices de violencias basadas en género y garantizando su cobertura nacional en un plazo máximo de cuatro (4) años.

CAPÍTULO IV
LICENCIA LABORAL POR RECUPERACIÓN INTEGRAL

Artículo 16. ***Creación de la licencia.*** Toda trabajadora dependiente, o independiente con cotización activa al Sistema General de Seguridad Social en Salud, o beneficiaria en condiciones especiales que reglamente el Gobierno Nacional, que haya sido víctima de delitos sexuales, feminicidio tentado o violencia intrafamiliar que afecte gravemente su integridad física, psicológica o sexual, tendrá derecho a una Licencia por Recuperación Integral de hasta treinta (30) días hábiles, continuos o discontinuos, dentro de los seis (6) meses siguientes a la ocurrencia del hecho o a la formulación de la denuncia penal.

Artículo 17. ***Finalidad de la licencia.*** La licencia tendrá por objeto permitir que la víctima pueda:

1. Asistir a valoraciones médico-legales y forenses.
2. Recibir terapias psicológicas, psiquiátricas y de rehabilitación integral.
3. Asistir a diligencias judiciales y administrativas relacionadas con el proceso penal.
4. Realizar procesos de sanación y recuperación emocional sin que ello afecte su estabilidad laboral o sus ingresos.

Artículo 18. ***Reconocimiento económico y trámite.*** La licencia será remunerada y su reconocimiento económico se asimilará, para todos los efectos legales de trámite, cobro y liquidación, al régimen vigente para las incapacidades por enfermedad general. Su costo será asumido por la respectiva Entidad Promotora de Salud (EPS), o la entidad que haga sus veces, de conformidad con las fuentes que para tal fin defina y reglamente el Gobierno Nacional. Para las trabajadoras independientes se aplicarán las reglas de las licencias de enfermedad general.

La certificación para acceder a la licencia será expedida por médico tratante, psicólogo o psiquiatra tratante de la red pública o privada, o por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, con la sola manifestación de la víctima y la constatación de la necesidad de recuperación. En ningún caso se exigirá la existencia de una sentencia condenatoria como requisito para el otorgamiento de la licencia.

Parágrafo 1. En caso de que el hecho generador ocurra en contexto laboral o con ocasión del mismo, la licencia y las prestaciones económicas derivadas serán asumidas en su totalidad por la Administradora de Riesgos Laborales (ARL) a la que se encuentre afiliada la trabajadora.

Parágrafo 2. El Gobierno Nacional, a través de los Ministerios de Salud y Protección Social, Trabajo, y Hacienda y Crédito Público, en un plazo no mayor a doce (12) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, reglamentará las fuentes de financiación, los mecanismos de compensación y la viabilidad presupuestal requerida para el reconocimiento progresivo de esta licencia, en concordancia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En ningún caso se exigirá la existencia de una sentencia penal condenatoria o la apertura formal de juicio como requisito para el otorgamiento de la licencia.

Artículo 19. ***Confidencialidad.*** La información relativa a la solicitud, trámite y disfrute de esta licencia será tratada con estricta confidencialidad por parte del empleador, las entidades del Sistema General de Seguridad Social y las autoridades judiciales, so pena de las sanciones disciplinarias y penales a que haya lugar.

CAPÍTULO V
FORMACIÓN JUDICIAL OBLIGATORIA Y CONTINUA

Artículo 20. ***Programas obligatorios de formación.*** En desarrollo de la obligatoriedad y el carácter evaluable de la formación establecidos en la Ley Jineth Bedoya Lima, la aprobación de los programas específicos de valoración probatoria penal con enfoque de género e interseccional será considerada como:

1. **Criterio prioritario de asignación:** El Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación priorizarán a los funcionarios y fiscales certificados en estos programas para el conocimiento y trámite de los despachos especializados o procesos prioritarios regulados en la presente ley.
2. **Factor de evaluación de desempeño:** La aprobación y aplicación práctica de estos conocimientos formará parte de la evaluación anual de servicios de los funcionarios de la jurisdicción penal.

Parágrafo 1. Los programas de formación deberán incluir contenidos obligatorios sobre identificación temprana, intervención institucional, prevención del encubrimiento, silenciamiento y tolerancia de la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes, análisis de factores de riesgo, trauma infantil, estándares nacionales e internacionales de protección integral y deberes de denuncia y actuación inmediata.

Parágrafo 2. El Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, dentro de su autonomía administrativa, reglamentarán los estímulos en la carrera judicial y los planes de mejoramiento para el personal que requiera actualizar u homologar esta formación obligatoria.

Artículo 21. ***Obligatoriedad y certificación.*** La aprobación de estos programas de formación será de carácter obligatorio y constituirá requisito para la permanencia en cargos de la jurisdicción penal y de la Fiscalía General de la Nación. Ningún funcionario judicial podrá ejercer funciones de control de garantías, conocimiento o juzgamiento en casos de violencias basadas en género sin haber aprobado el programa de formación inicial en los términos del artículo anterior.

Parágrafo. Los funcionarios judiciales que al momento de la entrada en vigencia de la presente ley ya estén en ejercicio de sus funciones dispondrán de un plazo máximo de dieciocho (18) meses para acreditar la aprobación del programa de formación inicial.

Artículo 22. ***Evaluación de impacto.*** La Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla", la Escuela de la Fiscalía General de la Nación y la Defensoría del Pueblo presentarán anualmente un informe al Congreso de la República sobre el número de funcionarios formados, los contenidos impartidos y los resultados de las evaluaciones de satisfacción y aplicación práctica de los conocimientos adquiridos.

CAPÍTULO VI
RÉGIMEN DISCIPLINARIO Y NULIDAD PROCESAL

Artículo 23. ***Falta disciplinaria.*** Sin perjuicio de las faltas disciplinarias previstas en la Ley 270 de 1996 y demás normas concordantes, constituye falta disciplinaria para los funcionarios y empleados de la Rama Judicial que conocen de procesos penales por violencias basadas en género incurrir en alguna de las siguientes conductas:

1. Omitir de manera absoluta y manifiesta el análisis de la prueba con enfoque de género y enfoque interseccional en los términos previstos en la presente ley.
2. Fundar total o parcialmente la decisión de preclusión, cesación de procedimiento, absolución o negación de medidas de protección en estereotipos de género, prejuicios discriminatorios o consideraciones contrarias al deber de debida diligencia reforzada y a los criterios de valoración probatoria establecidos en esta ley.
3. Desestimar de forma reiterada e injustificada la práctica de pruebas solicitadas por la víctima o por la Defensoría Pública Especializada que sean pertinentes, conducentes y útiles para acreditar el contexto de violencia de género o las condiciones de vulnerabilidad interseccional de la víctima.

Parágrafo. La simple discrepancia en la valoración de la prueba o la decisión de fondo adoptada no constituirá falta disciplinaria cuando el funcionario judicial haya aplicado de manera razonada y expresa los criterios de perspectiva de género y enfoque interseccional previstos en esta ley, así la decisión final no coincida con la expectativa de las partes o intervinientes.

Artículo 24. ***Nulidad procesal por defecto sustantivo.*** La omisión absoluta del deber de valoración probatoria con enfoque de género e interseccional, así como la utilización manifiesta de estereotipos de género o prejuicios discriminatorios en la fundamentación de la decisión judicial, constituye un defecto fáctico y sustantivo que vicia de nulidad la actuación procesal.

La nulidad podrá ser solicitada por la Fiscalía, la Defensoría Pública Especializada o el representante de la víctima, o declarada de oficio por el superior jerárquico funcional, de conformidad con las reglas previstas en el Código de Procedimiento Penal para las nulidades procesales.

Artículo 25. ***Responsabilidad estatal.*** La omisión en la aplicación del enfoque de género e interseccional en la valoración probatoria que genere la absolución del agresor o la impunidad del hecho, en contravención manifiesta de los criterios establecidos en esta ley, podrá ser considerada como falla en el servicio de administración de justicia para efectos de la responsabilidad patrimonial del Estado, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria y penal individual del funcionario judicial.

La autoridad judicial deberá motivar expresamente las razones que sustentan la concesión o negativa del beneficio, acreditando que su decisión es compatible con los principios de debida diligencia reforzada, enfoque de género e interés superior del niño cuando corresponda.

Parágrafo. Lo dispuesto en el presente artículo se aplicará sin perjuicio de las prohibiciones y restricciones previstas en el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y las leyes especiales.

CAPÍTULO VII
FORTALECIMIENTO DE LOS CENTROS ESPECIALIZADOS DE ATENCIÓN E INVESTIGACIÓN

Artículo 26. ***Programa de Fortalecimiento de Capacidades Institucionales de los Centros Especializados.*** La Fiscalía General de la Nación, dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, formulará e implementará el programa de fortalecimiento de capacidades institucionales de los centros especializados de atención e investigación a víctimas de violencias basadas en género, con el fin de fortalecer de manera progresiva los Centros de Atención e Investigación Integral a las Víctimas de Delitos Sexuales (CAIVAS), los Centros de Atención e Investigación Integral contra la Violencia Intrafamiliar (CAVIF) y los Centros de Atención Penal Integral a Víctimas (CAPIV), garantizando una atención especializada, integral, oportuna y libre de revictimización.

El Programa se implementará de manera progresiva, priorizando el fortalecimiento del CAIVAS, posteriormente del CAVIF y, finalmente, del CAPIV, conforme a criterios de incidencia de las violencias basadas en género, demanda del servicio, cobertura territorial y disponibilidad presupuestal.

Como criterios mínimos, el programa deberá contemplar:

1. Cobertura territorial mediante la implementación de Unidades Móviles Especializadas para la atención de víctimas en municipios y zonas rurales o rurales dispersas donde no exista presencia permanente de estos Centros, priorizando los territorios con mayores indicadores de violencias basadas en género.

2. Priorización de la atención e investigación de los casos de violencias basadas en género, con base en criterios objetivos de riesgo, gravedad de los hechos, condición de vulnerabilidad de la víctima, presencia de niñas, niños o adolescentes, reincidencia del agresor y demás factores que consideren una respuesta preferente.

3. Estrategias para prevenir la revictimización, garantizando la articulación institucional y la aplicación de la entrevista única, cuando resulte procedente conforme al ordenamiento jurídico vigente, con el fin de evitar la repetición innecesaria del relato de la víctima.

4. Mecanismos de seguimiento y acompañamiento que permitan mantener informada a la víctima sobre el estado de la actuación penal, las medidas de protección adoptadas y las rutas institucionales activadas para su atención integral.

Parágrafo. La implementación del Programa se financiará con cargo a las apropiaciones asignadas a la Fiscalía General de la Nación en el Presupuesto General de la Nación, los recursos de inversión destinados al fortalecimiento institucional y al acceso a la justicia, así como con recursos provenientes de cooperación internacional, convenios interadministrativos y demás fuentes de financiación legalmente autorizadas, sin perjuicio de las apropiaciones que el Gobierno Nacional pueda incorporar en el Presupuesto General de la Nación para el fortalecimiento progresivo de los Centros Especializados de Atención e Investigación a Víctimas de Violencias Basadas en Género.

Artículo 27. ***Vigencia y derogatorias.*** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los congresistas:

ANA PAOLA GARCÍA SOTO
SENADORA DE LA REPÚBLICA

ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA
CAMARA DE REPRESENTANTES
DEPARTAMENTO CHOCÓ

JHONN ALEXANDER MOLINA BETANCUR
CÁMARA DE REPRESENTANTES
DEPARTAMENTO DE GUAINÍA

DIANA CAROLINA RIVEROS PAEZ
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
NORTE DE SANTANDER

CAMILO ESTEBAN ÁVILA MORALES
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
DEPARTAMENTO DEL VAUPÉS

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL / RADICACIÓN DE PROYECTOS
[X] PROYECTO DE LEY (P.L.) No.: 251/26
[ ] PROYECTO ACTO LEGISLATIVO (PAL) No.:
FECHA: 16 / 09 / 2026 FOLIOS:
AUTOR(ES):
FIRMA SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. PRESENTACIÓN

A pesar de los significativos avances normativos en Colombia para el reconocimiento de los derechos de las mujeres y las víctimas de violencias basadas en género —como la expedición de la Ley 1257 de 2008, la Ley 1719 de 2014 y la Ley 2126 de 2021—, el sistema de justicia penal sigue fallando en su promesa de erradicar la impunidad. Las cifras de esclarecimiento y condena continúan siendo dramáticamente bajas, y las causas no radican en la ausencia de tipos penales, sino en las barreras estructurales e institucionales que el propio sistema impone a quienes denuncian.

Históricamente, la respuesta del Estado frente a estas violencias se ha centrado en el endurecimiento de penas o el populismo punitivo, un enfoque que la experiencia comparada y la evidencia empírica han demostrado ser insuficientes para reducir la incidencia de estos delitos. Por ello, el proyecto de ley que se presenta al honorable Congreso de la República propone un cambio de paradigma hacia una justicia restaurativa y transformadora, centrada en la víctima y en la superación de los estereotipos estructurales.

Esta iniciativa no busca un aumento punitivo simbólico, sino que interviene de manera directa en cuatro nodos críticos que perpetúan la impunidad y la revictimización:

1. La valoración probatoria judicial que aún reproduce prejuicios de género en sus fallos.
2. La desigualdad de armas procesales derivada de la falta de representación jurídica especializada en enfoque de género, diferencial e interseccional, y gratuita para las víctimas.
3. La desprotección laboral que obliga a las mujeres y personas diversas a elegir entre denunciar y conservar su sustento económico.
4. La insuficiente formación especializada de los operadores judiciales e intervinientes en el proceso penal.

En este sentido, la presente iniciativa legislativa busca materializar el acceso efectivo a la justicia dotando de rango legal al enfoque de género e interseccional en la valoración de las pruebas, creando la figura de la Defensoría Pública Especializada, instituyendo una licencia laboral pionera por recuperación integral y estableciendo como requisito ineludible la formación judicial obligatoria y continua.

Con este proyecto, se busca atacar la impunidad desde su raíz, garantizando que el sistema de justicia no sea un escenario de discriminación, sino un espacio real que crea, proteja y repare a las víctimas en Colombia.

II. OBJETO

El presente proyecto de ley tiene por objeto establecer un conjunto de medidas legislativas, de carácter integral y transformador, orientadas a superar las barreras estructurales que enfrentan las víctimas de violencias basadas en género para acceder a una administración de justicia efectiva, oportuna, restaurativa y libre de estereotipos.

A diferencia de los enfoques legislativos tradicionales, esta iniciativa no modifica tipos penales ni se centra en el incremento de penas, sino que interviene de manera directa e institucional en cuatro nodos críticos que perpetúan la impunidad en el sistema judicial colombiano: **(i)** la valoración probatoria judicial que, en la práctica, aún reproduce prejuicios de género; **(ii)** la desigualdad de armas procesales ocasionada por la falta de representación jurídica gratuita y especializada para las víctimas; **(iii)** la desprotección laboral que las obliga a enfrentar el dilema de denunciar o conservar su sustento económico; y **(iv)** la insuficiente formación especializada de los operadores judiciales para tramitar estos casos sin revictimizar.
Para materializar este propósito y corregir dichas fallas sistémicas, el proyecto articula cuatro herramientas fundamentales:

1. **Reglas de valoración:** Incorpora con rango legal la obligatoriedad del enfoque de género y el enfoque interseccional en la valoración probatoria, codificando los estándares de las Altas Cortes.
2. **Representación técnica:** Crea la Defensoría Pública Especializada, para garantizar la representación judicial gratuita, inmediata e idónea de las víctimas.
3. **Protección socioeconómica:** Instituye la Licencia Laboral por Recuperación Integral, una medida diseñada para amparar el empleo y la estabilidad económica de la víctima mientras participa en el proceso penal y de sanación.
4. **Idoneidad institucional:** Establece la formación judicial obligatoria y continua como requisito indispensable para quienes ejercen funciones en la jurisdicción penal.

Todo lo anterior se enmarca en un régimen disciplinario y procesal estricto, que consagra la nulidad procesal y faltas disciplinarias ante la inobservancia de esta normativa, garantizando así la coercibilidad material de estas disposiciones con absoluto respeto al núcleo esencial de la independencia judicial.

III. ANTECEDENTES Y CONTEXTO

3.1. Contexto y persistencia de la violencia basada en género

Durante los últimos años, Colombia ha logrado un avance normativo importante en el reconocimiento de los derechos de las mujeres y de las personas con orientación sexual e identidad de género no hegemónica (OSIGNH). La expedición de la Ley 1257 de 2008 y la implementación de sistemas de monitoreo reflejan el esfuerzo del Estado por atender esta problemática. Sin embargo, el contraste entre el marco legal y la realidad judicial evidencia dificultades profundas en el acceso material a la administración de justicia.

La violencia basada en género se mantiene como un problema de salud pública y de derechos humanos que requiere ajustes estructurales en el sistema judicial. Según registros recientes, en Colombia son asesinadas cerca de 1.000 mujeres al año, y se reporta un promedio anual de 139 homicidios de personas OSIGNH (Defensoría del Pueblo, 2026). Esta realidad estadística no responde a eventos aislados, sino a dinámicas sociales fundamentadas en relaciones de poder asimétricas, donde las barreras para acceder a la justicia terminan desincentivando la denuncia y facilitando la repetición del delito.

3.2. Evolución de las cifras y capacidad de respuesta institucional

Para dimensionar los retos del sistema judicial, es necesario observar el volumen de casos que ingresan a las instituciones. Entre 2015 y 2024, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF) procesó 233.352 exámenes por presuntos delitos sexuales (INMLCF, 2024). Lejos de mostrar una reducción sostenida, los reportes institucionales recientes indican una estabilización de estas cifras. Para el periodo de 2025 y comienzos de 2026, se estima un promedio anual de 35.000 mujeres víctimas de diversas violencias, lo que representa cerca de 96 mujeres agredidas diariamente en el país (Defensoría del Pueblo, 2026).

En lo que respecta a la violencia sexual, el panorama demanda medidas urgentes. Diariamente se registran al menos 54 mujeres víctimas de estos delitos. Como muestra de ello, solo en enero de 2026, la Fiscalía General de la Nación reportó 1.147 noticias criminales por delitos sexuales; de estas, 963 correspondieron a mujeres y 453 afectaron a niñas y adolescentes (Defensoría del Pueblo, 2026). El alto ingreso de estos casos evidencia que el fenómeno desborda la capacidad de respuesta y los recursos de los operadores jurídicos ordinarios.

Así las cosas, el diseño de este proyecto de ley, que exige una valoración probatoria con enfoque de género e interseccional, se fundamenta en las características demográficas de las víctimas. Los datos forenses indican que el 87,5% de las valoraciones por delitos sexuales corresponden a mujeres, lo que significa que, por cada hombre atendido, el Estado registra a siete mujeres afectadas (INMLCF, 2024).

Adicionalmente, se observa una vulnerabilidad concentrada en la niñez y la adolescencia. Más del 73% de los casos de violencia sexual involucran a menores de entre 10 y 17 años, siendo el grupo de niñas de 10 a 14 años el de mayor riesgo estadístico (INMLCF, 2024). Este nivel de riesgo se cruza con otros fenómenos criminales, como la trata de personas, cuyas víctimas se han duplicado en los últimos cuatro años, y la desaparición forzada. En este último delito, una de cada tres víctimas es mujer y, de cada diez mujeres reportadas como desaparecidas, seis son niñas o adolescentes (Defensoría del Pueblo, 2026).
Esperar que una víctima, a menudo condicionada por factores de baja escolaridad o dependencia económica, afronte las complejidades del sistema penal sin un acompañamiento técnico continuo, equivale en la práctica a limitar su derecho de acceso a la justicia.

3.3. Dinámicas de las violencias basadas en género y distribución territorial

Una de las barreras probatorias en la investigación penal es la expectativa frente al perfil del agresor, habitualmente asociado a un extraño en el espacio público. La evidencia técnica, sin embargo, muestra un patrón diferente: el entorno doméstico es el escenario de mayor ocurrencia. El análisis forense señala que en más del 75% de los incidentes sexuales el hecho ocurre dentro de una vivienda, y en un 46,16% de los casos, el presunto agresor es un familiar de la víctima (INMLCF, 2024).

Esta situación es igualmente crítica en los reportes de violencia intrafamiliar. Registros de la Policía Nacional indican que entre el 70% y el 77% de las víctimas en este contexto son mujeres. Actualmente, se estima que cada hora 12 mujeres son agredidas dentro de su hogar, y el 86% del total de las víctimas reporta haber sido atacada por su pareja o expareja (Defensoría del Pueblo, 2026).

Esta cercanía entre la víctima y el agresor justifica la adopción de medidas socioeconómicas dentro de esta iniciativa legislativa. Dado que las víctimas suelen compartir su entorno personal y financiero con el victimario, la ausencia de herramientas como la Licencia Laboral por Recuperación Integral dificulta su participación en el proceso penal. Sin garantías para conservar su empleo y asistir a las diligencias judiciales, muchas mujeres se ven forzadas a desistir de la denuncia por razones de supervivencia económica.

De otra parte, según las cifras registradas, es dable afirmar que las dificultades para garantizar el acceso a la justicia se presentan tanto en las regiones periféricas como en los grandes centros urbanos. Departamentos como Guainía, Guaviare y Caquetá registran tasas de incidencia sexual que duplican y triplican el promedio nacional, lo que refleja una necesidad urgente de fortalecer la presencia institucional en estos territorios (INMLCF, 2024).

Por otro lado, los indicadores urbanos son igualmente preocupantes. Durante 2025, Bogotá superó el promedio nacional en casos de violencia de pareja, con una tasa de 164,83 casos frente a los 120,4 del nivel nacional (Defensoría del Pueblo, 2026). Asimismo, Antioquia y la capital del país ocuparon los primeros lugares en reportes de mujeres y niñas desaparecidas. Esto indica que las barreras institucionales para la prevención y judicialización persisten independientemente del nivel de centralización administrativa.

3.4. Déficit en la judicialización y la necesidad de una defensa técnica

Pese a la cantidad de dictámenes forenses que el Estado produce anualmente, el porcentaje de casos que culmina en una sentencia condenatoria es sumamente reducido. Al cierre de 2025, se reportó que el 91,4% de los delitos sexuales contra mujeres permanecía en etapa de indagación; el 79,8% de los casos de violencia intrafamiliar no había superado la investigación preliminar, y más del 90% de los feminicidios tipificados ese año no contaba con sentencia ejecutoriada (Defensoría del Pueblo, 2026).

La Defensoría del Pueblo ha denominado esta situación como un "embudo de la justicia", en el cual los retrasos procesales y la falta de recursos especializados debilitan la confianza ciudadana e incrementan la revictimización. Como medida de contingencia, en 2025 esta entidad asumió la representación judicial de más de 13.000 víctimas en el país y creó unidades especializadas de litigio en Bogotá y Barranquilla (Defensoría del Pueblo, 2026).

Si bien estos esfuerzos institucionales son valiosos, requieren un respaldo legal permanente. Los índices de impunidad no se derivan exclusivamente de la falta de normas penales, sino de fallas operativas en el diseño procesal: las víctimas intervienen sin defensa técnica gratuita garantizada, el testimonio suele ser valorado sin la debida formación en perspectiva de género, y el proceso exige un tiempo que riñe con las obligaciones laborales de quienes denuncian.

En consecuencia, el presente proyecto de ley propone un marco de soluciones estructurales. La formalización de la Defensoría Pública Especializada, la implementación de formación judicial obligatoria y la creación de garantías laborales para el proceso de recuperación, son medidas indispensables para superar los actuales cuellos de botella procesales y asegurar que las víctimas cuenten con un respaldo institucional efectivo desde el momento de la denuncia hasta la culminación del proceso.

IV. JUSTIFICACIÓN

4.1. Necesidad de codificar el estándar jurisprudencial de valoración probatoria

La obligación de los operadores judiciales de valorar las pruebas con perspectiva de género no es una facultad discrecional, sino un mandato vinculante que emana directamente de la Constitución y de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia.

En ese entendido, es preciso acotar que la Corte Suprema de Justicia ha sido enfática al establecer que este deber se deriva de la obligación del Estado de garantizar una igualdad real y efectiva de erradicar la discriminación histórica contra la mujer, de conformidad con lo establecido en la Convención de *Belem do Pará*. Al respecto, señaló el alto tribunal:

> *"El enfoque de género es un mandato constitucional y supraconstitucional que vincula a todos los órganos e instituciones del poder público, y que les obliga a que, en el ejercicio de sus funciones y competencias, obren en modos que les permitan identificar, cuestionar y superar la discriminación social, económica, familiar e institucional a la que históricamente han estado sometidas las mujeres"*

Este mandato se fundamenta en los artículos 13 y 43 de la Constitución Política, que consagran el principio de igualdad material y la prohibición de discriminación contra la mujer, así como en instrumentos internacionales como la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la ya mencionada Convención de *Belém do Pará*.

Ahora bien, revisado el plexo normativo penal, se observa que frente a la valoración probatoria, el artículo 380 del Código de Procedimiento Penal, Ley 906 de 2004, se limita a consagrar la sana crítica como criterio general de valoración, sin detallar la aplicación del enfoque de género, interseccional y diferencial en dicha actividad judicial. Sin embargo, la jurisprudencia de las altas cortes ha llenado este vacío al establecer que la omisión de este enfoque o la aplicación de estereotipos constituye un vicio en el razonamiento del juez, configurando un error de hecho por falso raciocinio.

La Corte Suprema de Justicia ha desarrollado esta tesis de manera consistente, explicando que los estereotipos no son máximas de la experiencia (uno de los pilares de la sana crítica), sino prejuicios que distorsionan la valoración fáctica. Al respecto, la Sala de Casación Penal ha sentenciado:

> *"Se configura un error de hecho por falso raciocinio cuando el fallador, estando obligado a hacerlo (por ejemplo, en casos de violencia contra la mujer), no valora la prueba con enfoque de género, el cual, en el ámbito de la ponderación y razonamiento probatorios, se traduce en la obligación de examinar los elementos de juicio – y particularmente, el testimonio de la víctima - «eliminando estereotipos que tratan de universalizar como criterios de racionalidad simples (prejuicios) machistas»"*

En otra decisión, la misma Corporación fue aún más categórica al vincular este error con la técnica del recurso de casación:

> *"Desde la perspectiva de la técnica casacional, omitir el enfoque de género al valorar la prueba configura un error por falso raciocinio. Toda inferencia que replique o legitime estereotipos vulnera las reglas de la sana crítica y especialmente las máximas de la experiencia. Dichos planteamientos constituyen prejuicios desprovistos de asidero empírico".*

Este error se materializa cuando el juez basa su decisión en preconceptos sobre cómo "debería" actuar una víctima de violencia, en lugar de analizar los hechos probados en el expediente. Esto conduce a decisiones que no se fundan en la realidad del caso, sino en mitos y prejuicios discriminatorios.

4.2. Estereotipos Proscritos y Pautas para la Valoración Probatoria

Basado en lo hasta ahora expuesto, es menester traer a colación el análisis realizado por el órgano de cierre de la jurisdicción penal, toda vez que la jurisprudencia ha identificado y rechazado explícitamente varios estereotipos que suelen aplicarse en perjuicio de las mujeres víctimas de violencia. Estos incluyen:

- **El comportamiento esperado de la víctima:** Cuestionar la credibilidad de una mujer porque no gritó, no se resistió físicamente de una manera específica, o no denunció inmediatamente. Un Tribunal Superior, al revocar una absolución, criticó al juez de primera instancia por basarse en este tipo de prejuicios, y citó a la Corte Suprema:

  "la víctima no está obligada a actuar de determinada forma para que se pueda establecer que la acción del autor fue violenta, tampoco tiene que hacer manifestaciones de repudio ni proferir palabras de auxilio, bastando con la determinación de su voluntad, la misma que debe ser inferida del contexto de los acontecimientos"
- **La "mujer mendaz" o mentirosa:** Desestimar la denuncia bajo el prejuicio de que las mujeres inventan agresiones por venganza, para obtener ventajas en un divorcio, o que "cuando dicen no, en realidad quieren decir sí".

- **La descalificación por la conducta de la víctima:** Indagar en la vida pasada o la conducta sexual de la víctima para restarle credibilidad, un estereotipo conocido como el de la "mujer no honesta"

- **La minimización de la violencia:** Restar importancia a la agresión si no existen secuelas físicas graves o si la víctima no presenta una actitud de angustia o depresión visible.

Para contrarrestar estos estereotipos, la Corte Constitucional y la Corte Suprema han establecido pautas claras para la valoración probatoria, entre las que destacan:

- **Flexibilización de los estándares probatorios:** En casos de violencia de género, que suelen ocurrir en la intimidad y sin testigos, el testimonio de la víctima adquiere una importancia fundamental. Los jueces deben valorar integralmente todos los indicios, reconociendo la dificultad probatoria que enfrentan las víctimas.

- **Valoración del testimonio de la víctima sin prejuicios:** Se debe evitar corroborar la declaración de la víctima con pruebas externas como requisito indispensable para darle credibilidad. La Corte Constitucional ha señalado criterios orientadores para esta valoración, como: (i) la ausencia de incredibilidad subjetiva, (ii) la verosimilitud del relato en su contexto, y (iii) la persistencia de la incriminación en lo sustancial.

- **Análisis del contexto y las relaciones de poder:** Los hechos no deben analizarse de forma aislada. Es crucial que el juez visibilice las dinámicas de poder y el ciclo de violencia que pueden rodear el caso para comprender plenamente la situación.

- **No desestimar el relato por contradicciones menores:** La Procuraduría General de la Nación, acogiendo jurisprudencia nacional e internacional, ha indicado que es normal que las víctimas de eventos traumáticos presenten inconsistencias en sus relatos, y esto no debe ser un motivo para desacreditar su testimonio.

Ahora bien, pese a la anterior disertación, es fundamental aclarar que la aplicación de la perspectiva de género no implica una flexibilización del estándar de conocimiento requerido para condenar, es decir, "más allá de toda duda razonable". Tampoco significa que el testimonio de la víctima deba ser aceptado de forma acrítica o irreflexiva. La Corte Suprema de Justicia ha sido muy clara al respecto:

> *"Lo anterior, desde luego y como también lo ha decantado la jurisprudencia de esta Corporación, de ninguna manera conlleva una flexibilización del estándar probatorio para proferir condena, ni comporta tampoco la idea de que el testimonio de las víctimas deba acogerse irreflexivamente"*

Así pues, el objetivo de este enfoque es garantizar una valoración racional y objetiva de la prueba, libre de prejuicios que históricamente han perpetuado la impunidad en casos de violencia contra la mujer.

Corolario de lo anterior, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado ha desarrollado una doctrina sólida y vinculante para subsanar la omisión legislativa del artículo 380 del Código de Procedimiento Penal. Se

ha consolidado la tesis de que valorar una prueba sin perspectiva de género y con base en estereotipos constituye un error de falso raciocinio, lo que vicia la legalidad de la decisión judicial.

4.3. La Defensoría Pública Especializada como garantía del acceso material a la justicia

El sistema procesal penal colombiano presenta un desequilibrio que afecta de manera directa a las víctimas. Mientras el Estado garantiza un defensor público para cualquier persona imputada que carezca de recursos económicos, las víctimas de violencias basadas en género no cuentan con un respaldo institucional equivalente. Aunque la Fiscalía General de la Nación ejerce la acción penal y representa los intereses de la sociedad, su función constitucional no abarca la defensa técnica, exclusiva y particular de la víctima.

Esta falta de representación ha sido identificada por la Defensoría del Pueblo, entidad que recientemente ha hecho un esfuerzo administrativo valioso al crear unidades especializadas para el litigio en violencias basadas en género en ciudades como Bogotá y Barranquilla. Sin embargo, aunque estas iniciativas demuestran la urgencia de acompañar a las víctimas, el acceso a la justicia no debería depender de planes piloto, de la disponibilidad presupuestal del momento o de decisiones administrativas transitorias.

Por esta razón, resulta necesario elevar esta figura a rango de ley, asegurando que se convierta en una política de Estado permanente, con asignación de recursos y cobertura nacional progresiva. La creación legal de la Defensoría Pública Especializada es el camino para materializar el principio de igualdad de armas procesales, reconocido en la Convención de Belém do Pará y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, garantizando que las víctimas tengan a un profesional del derecho a su lado, especializado en género, que las oriente, defienda sus intereses ante posibles preclusiones o preacuerdos, y vele por una reparación integral.

4.4. La licencia laboral como medida de protección integral

Participar en un proceso judicial exige a las víctimas cumplir con múltiples requerimientos, tales como el asistir a valoraciones médico legales, rendir testimonios, participar en entrevistas y acudir a terapias o audiencias. Cumplir con estas diligencias requiere tiempo y disposición, lo cual resulta muy difícil de conciliar con el horario y las exigencias de una jornada laboral ordinaria.

Frente a esta situación, el marco normativo actual no ofrece herramientas específicas. En la práctica, las víctimas deben solicitar permisos no remunerados o intentar tramitar incapacidades por enfermedad general, las cuales no siempre reflejan las necesidades de tiempo que impone el proceso penal.

Esta falta de amparo las ubica en una posición muy compleja, toda vez que deben elegir entre buscar justicia y priorizar su recuperación, o conservar el empleo que garantiza su sustento. En contextos donde la independencia financiera es fundamental para romper el ciclo de violencia, poner en riesgo el ingreso económico de la víctima muchas veces conlleva al abandono u omisión de la denuncia o a retornar al entorno de su agresor.

En este sentido, la Licencia Laboral por Recuperación Integral surge como una medida de protección necesaria. Al tratarse de una figura remunerada, cubierta por el sistema de seguridad social y acompañada de fuero de estabilidad laboral, el Estado reconoce que la recuperación tras vivir este tipo de violencia requiere tiempo y respaldo institucional. Esta licencia humaniza el proceso judicial y asegura que la búsqueda de justicia no traiga consigo la precarización económica de las mujeres.

4.5. La formación obligatoria como mecanismo de transformación cultural institucional

La efectividad de las leyes de protección depende en gran medida de quienes las interpretan y aplican. En ocasiones, la revictimización en los estrados judiciales ocurre porque los operadores jurídicos aplican el principio de la "sana crítica" bajo la influencia de sesgos o estereotipos, lo que puede llevar a cuestionamientos innecesarios sobre el comportamiento previo de la víctima o su reacción durante la agresión.

Dado que los esfuerzos de sensibilización de carácter voluntario no han sido suficientes para unificar criterios, este proyecto propone que la formación en enfoque de género, interseccionalidad y debida diligencia deje de ser optativa. Se plantea instituirla como un requisito obligatorio y condicionante para la permanencia en los cargos de la jurisdicción penal.

Esta medida no busca ser un mero trámite académico, sino actualizar el concepto de idoneidad del servidor público. Comprender las dinámicas de dominación, el impacto psicológico del trauma y las asimetrías de poder debe ser una competencia técnica fundamental para cualquier juez o fiscal. Solo mediante una educación formal y continua se logrará consolidar un sistema de justicia verdaderamente imparcial, capaz de valorar las pruebas desde la comprensión del contexto y no desde el prejuicio.

4.6. El régimen disciplinario y la nulidad procesal como garantías de cumplimiento

Para que las disposiciones orientadas a proteger a las mujeres y a las personas con identidades de género diversas sean efectivas, es necesario contar con mecanismos que aseguren su aplicación práctica. Con el fin de evitar que el enfoque de género sea visto como una recomendación y no como un deber, el presente proyecto establece consecuencias procesales y disciplinarias claras.

La norma tipifica como falta disciplinaria la omisión absoluta de la aplicación de la perspectiva y enfoque de género, así como del enfoque diferencial e intersección, consagrando como causal de nulidad procesal aquellas decisiones judiciales que se fundamenten de manera explícita en estereotipos prohibidos.

Este diseño se ha estructurado con absoluto respeto por la independencia judicial, habida cuenta que el juez conserva toda su autonomía para valorar la evidencia y adoptar la decisión que corresponda en derecho. Lo que la norma busca prevenir y sancionar no es la discrepancia jurídica razonable, sino la arbitrariedad y el uso manifiesto de prejuicios discriminatorios para justificar una absolución o negar medidas de protección.

V. ANÁLISIS CONSTITUCIONAL, CONVENCIONAL Y MARCO NORMATIVO

5.1. Fundamento Constitucional

La presente iniciativa legislativa encuentra su fundamento primario en el modelo de Estado Social de Derecho consagrado en la Constitución Política de 1991. Los artículos 1° y 2° establecen que Colombia se erige sobre el respeto a la dignidad humana y que las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas en su vida, honra y bienes, asegurando la efectividad real de los derechos.

Sin embargo, para las víctimas de violencias basadas en género, esta efectividad resulta inalcanzable sin la materialización estricta del artículo 13, el cual impone al Estado el deber irrenunciable de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, exigiendo la adopción de medidas afirmativas en favor de grupos históricamente discriminados y marginados.

Este principio de igualdad se refuerza a través del artículo 43, que consagra una prohibición categórica de someter a la mujer a cualquier clase de discriminación, obligando al aparato estatal a brindarle un apoyo especial. Ahora bien, para que estas garantías sustantivas trasciendan el papel, el proyecto las articula directamente con el diseño de la administración de justicia.

Reconociendo que el derecho de acceso a la jurisdicción (artículo 229) se vuelve ilusorio si las partes acuden en condiciones de profunda asimetría de poder, la iniciativa busca equilibrar las cargas procesales. Todo este diseño se plantea en absoluta armonía con la función pública de administrar justicia (artículo 228) y la sujeción de los jueces al imperio de la ley (artículo 230). Lejos de invadir la autonomía judicial, el proyecto la encauza; establece que la independencia funcional no es una licencia para la arbitrariedad, y que la labor de valorar pruebas e impartir justicia debe estar guiada por criterios legales que garanticen decisiones libres de discriminación.

5.2. Bloque de constitucionalidad y normativa internacional

El mandato constitucional colombiano se nutre y se hace exigible a través de los compromisos internacionales ratificados por el país, los cuales, por mandato del artículo 93 de nuestra Carta Política, integran el bloque de constitucionalidad en sentido estricto.

En primer lugar, la iniciativa da cumplimiento directo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que en sus artículos 1.1, 8 y 25 obliga al Estado a garantizar un recurso judicial verdaderamente efectivo, lo cual incluye el deber de asegurar el principio procesal de "igualdad de armas" entre las partes intervinientes.
De manera específica en materia de violencias de género, el proyecto materializa las obligaciones derivadas de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará). Sus artículos 4, 5, 7 y 8 imponen al Estado colombiano el deber ineludible de actuar con una "debida diligencia reforzada" para investigar y sancionar estas violencias, exigiendo el diseño de procedimientos legales justos y eficaces que no revictimicen a quienes buscan protección.

Esta obligación es reiterada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), que a través de su Recomendación General No. 33 ha instado a los Estados a erradicar de raíz los estereotipos en la valoración judicial y a proveer, de manera incondicional, representación legal y gratuita a las víctimas.

Finalmente, en sintonía con una visión interseccional y pluralista, la iniciativa acoge los Principios de Yogyakarta, asegurando que las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas cuenten con garantías reales de protección frente a la violencia institucional y sistémica.

5.3. Marco normativo interno

A nivel legislativo, el Congreso de la República ha construido de manera progresiva un entramado legal orientado a visibilizar y sancionar las violencias basadas en género. La expedición de la Ley 1257 de 2008 representó un avance sin precedentes al definir y tipificar diversas formas de violencia contra las mujeres, estableciendo el marco inicial de medidas de atención y protección.

Este andamiaje se ha fortalecido con normativas como la Ley 1719 de 2014, enfocada en el acceso a la justicia para víctimas de violencia sexual (con especial énfasis en el conflicto armado), y la reciente Ley 2126 de 2021, que apostó por la articulación interinstitucional a través del Sistema Nacional de Registro, Atención y Monitoreo.

No obstante, el diagnóstico empírico sobre la aplicación de estas leyes revela una fisura crítica: aunque Colombia cuenta con un marco penal sustantivo riguroso en la definición de los delitos, carece de las herramientas procesales, operativas y de acompañamiento material que permitan a las víctimas transitar por el proceso penal sin ser vulneradas de nuevo.

Las leyes actuales consagran el derecho a una vida libre de violencias, pero no resuelven la falta de un defensor público especializado que actúe en nombre de la víctima, no blindan su estabilidad laboral durante las múltiples citaciones que exige el litigio, ni aseguran de manera vinculante que los jueces sean formados obligatoriamente para desechar sus prejuicios a la hora de fallar.

En este orden de ideas, el presente proyecto de ley no deroga ni entra en conflicto con la normatividad sustantiva existente. Por el contrario, actúa como un puente operativo que le otorga eficacia material, dotando al sistema judicial de los mecanismos necesarios para que los derechos hoy proclamados se conviertan, finalmente, en derechos garantizados.

VI. CONCLUSIONES

El presente proyecto de ley trasciende la retórica del populismo punitivo y asume, con responsabilidad técnica y humana, la transformación de un sistema de justicia penal que ha sido históricamente hostil e inoperante frente a las víctimas de violencias basadas en género. La impunidad sistemática que evidencian las cifras forenses y judiciales demuestra que la violencia no se combate exclusivamente con la creación de nuevos delitos ni con el aumento simbólico de las penas, sino desmantelando las barreras estructurales, económicas e institucionales que impiden el acceso material a la justicia.

Al codificar el estándar jurisprudencial de valoración probatoria con enfoque de género e interseccional, el Estado le arrebata a la discrecionalidad la posibilidad de emitir fallos basados en estereotipos. Al crear la Defensoría Pública Especializada, se equilibra por fin la balanza procesal, otorgando a las víctimas la misma defensa técnica que hoy se garantiza de manera irrestricta a sus presuntos agresores. Al instituir la Licencia Laboral por Recuperación Integral, se protege la independencia financiera de las mujeres, evitando que la precarización económica y el despido sean el costo oculto de denunciar. Finalmente, al establecer la formación judicial como un requisito obligatorio, se asegura que las leyes más garantistas no sean interpretadas por operadores permeados por prejuicios.

En definitiva, esta iniciativa legislativa constituye un acto de coherencia institucional indispensable. Es el paso definitivo para que los derechos proclamados en la Constitución y en los tratados internacionales dejen de ser un mero ideal y se conviertan en derechos materializados en los estrados judiciales, asegurando que el tránsito de una víctima por el sistema penal no sea un escenario de revictimización, sino un verdadero camino hacia la reparación, la verdad y la no repetición.

VII. IMPACTO FISCAL

Con fundamento en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se expone el análisis preliminar de impacto fiscal:

1. **Defensoría Pública Especializada:** Su implementación progresiva en un plazo de cuatro años permite al Ministerio de Hacienda y a la Defensoría del Pueblo planificar las apropiaciones presupuestales correspondientes a las vigencias fiscales futuras. El costo dependerá del número de defensoras y defensores que se incorporen progresivamente, comenzando por los distritos judiciales con mayor incidencia de violencias basadas en género. La ley no ordena un gasto inmediato, sino que habilita al Gobierno Nacional para que, dentro del marco de sostenibilidad fiscal y conforme al artículo 334 de la Constitución, priorice estas inversiones. En todo caso, el gasto se considera una inversión social prioritaria en cumplimiento del deber estatal de garantizar el acceso a la justicia.

2. **Licencia laboral:** El reconocimiento económico será cubierto por las EPS con cargo a la UPC o por las ARL si el hecho ocurre en contexto laboral. Dado que la incidencia de estos delitos, aunque grave, no representa un volumen de siniestralidad que desestabilice financieramente el sistema de salud, y considerando que el costo actual de la atención en salud ya cubre muchas de estas prestaciones de manera fragmentada, el impacto fiscal neto es moderado y asumible dentro del actual régimen de seguridad social en salud.

3. **Formación judicial obligatoria:** Los costos de diseño e implementación de los programas serán asumidos por la Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla", la Escuela de la Fiscalía y la Defensoría del Pueblo dentro de sus respectivos presupuestos de funcionamiento e inversión, para lo cual podrán suscribir convenios con universidades públicas y organismos de cooperación internacional.

4. **Régimen disciplinario y otras medidas:** No generan costos adicionales significativos, ya que se incorporan a las estructuras y competencias existentes de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y la Procuraduría General de la Nación.

VIII. CONFLICTO DE INTERESES

De conformidad con lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, que modifica el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, se deja constancia de que todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones. La norma define el conflicto de interés como una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley, acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Igualmente, es pertinente recordar que el Consejo de Estado, en reiterada jurisprudencia (como la sentencia 02830 del 16 de julio de 2019), ha determinado que: *"No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal (...) y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles"*.

Bajo este marco normativo y jurisprudencial, se considera que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley, dado su alcance de carácter general y su propósito ineludible de garantizar derechos procesales, laborales y fundamentales a todas las víctimas de violencias basadas en género a nivel nacional, no genera, en principio, un beneficio particular, actual y directo a favor de los congresistas.

Sin embargo, la presente exposición sobre los posibles conflictos de interés se formula a título orientativo y no exime a los y las honorables Congresistas de la República de su deber legal y ético de identificar causales adicionales, específicas o sobrevinientes en las que puedan estar inmersos, y declararlas oportunamente conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019.

De los congresistas:

ANA PAOLA GARCÍA SOTO
SENADORA DE LA REPÚBLICA

ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA
CAMARA DE REPRESENTANTES
DEPARTAMENTO CHOCÓ

JHONN ALEXANDER MOLINA BETANCUR
CAMARA DE REPRESENTANTES
DEPARTAMENTO DE GUAINÍA

DIANA CAROLINA RIVEROS PAEZ
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
NORTE DE SANTANDER

CAMILO ESTEBAN ÁVILA MORALES
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
DEPARTAMENTO DEL VAUPÉS

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL / RADICACIÓN DE PROYECTOS
[ ] PROYECTO DE LEY (PL.) No.: 251/26
[ ] PROYECTO ACTO LEGISLATIVO (PAL) No.:
FECHA: 16 / 09 / 2026 FOLIOS:
AUTOR(ES):
FIRMA SECRETARIO GENERAL

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARIA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 16 de Septiembre de 2026

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.251/26 Senado **"POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA GARANTIZAR EL ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA DE LAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIAS BASADAS EN GÉNERO, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por la Honorable Senadora ANA PAOLA GARCÍA SOTO; y los Honorables Representantes ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA, JHONN ALEXANDER MOLINA BETANCUR, DIANA CAROLINA RIVEROS PÁEZ, CAMILO ESTEBAN ÁVILA MORALES. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **PRIMERA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – SEPTIEMBRE 16 DE 2026

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

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Proyectó: Sarly Novoa
Revisó: Dra. Luciana González

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA
Edificio Capitolio Nacional – Sótano
leyes@senado.gov.co

PROYECTO DE LEY NÚMERO 252 DE 2026 SENADO

por medio de la cual se crea el programa nacional de pedagogía para padres, madres y cuidadores, y la cátedra nacional de prevención del abuso sexual, y se dictan otras disposiciones - Ley Estephany Solórzano.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
CÁMARA DE REPRESENTANTES

Ana Paola GARCÍA SOTO
SENADORA

PROYECTO DE LEY No. ____ DE 2026

"POR MEDIO DE LA CUAL SE CREAN EL PROGRAMA NACIONAL DE PEDAGOGÍA PARA PADRES, MADRES Y CUIDADORES Y LA CÁTEDRA NACIONAL DE PREVENCIÓN DEL ABUSO SEXUAL, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES" - LEY ESTEPHANY SOLÓRZANO

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I
DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto crear y establecer los lineamientos para la implementación del Programa Nacional de Pedagogía para la Prevención de Violencias Basadas en Género (VBG) y Abuso Sexual, dirigido a Padres, Madres y Cuidadores de Niños, Niñas y Adolescentes, así como de la Cátedra Nacional de Prevención del Abuso Sexual, como estrategias de carácter pedagógico, preventivo y de fortalecimiento de entornos protectores, orientadas a la prevención de las violencias basadas en género, la violencia sexual y otras formas de violencia contra los niños, niñas y adolescentes.

Artículo 2°. Ámbito de aplicación. Las disposiciones contenidas en la presente ley serán aplicables en todo el territorio nacional, en las instituciones educativas públicas y privadas correspondientes a los niveles de educación básica y media.

Artículo 3°. Definiciones.

1. **Violencia Basada en Género (VBG).** Según la normatividad colombiana, la VBG se manifiesta de cinco maneras: física, sexual, psicológica, económica y patrimonial. Para la presente ley se tendrán en cuenta la violencia física, sexual y psicológica.

2. **Violencia física.** Cualquier acción que cause daño o sufrimiento corporal, sin importar si deja marcas o requiere atención médica.

3. **Violencia sexual.** Acto o comportamiento de carácter sexual, como tocamientos, acoso, acceso carnal abusivo o violación, ejercido mediante la fuerza, coerción o aprovechando la vulnerabilidad de la víctima.

4. **Violencia psicológica.** Acciones como amenazas, humillaciones, chantajes, intimidación o control excesivo que buscan dañar la estabilidad emocional, la dignidad o la salud mental.

5. **Familia/principales cuidadores.** Son adultos que ayudan con la crianza, aunque no sean los padres. Pueden ser abuelos, tíos, hermanos mayores o niñeras. Su función principal es velar por el bienestar diario del menor. Un cuidador asegura que el niño esté seguro y atendido.

6. **Relaciones sanas.** Son vínculos basados en el respeto, la confianza y el apoyo mutuo. Para los niños, niñas y adolescentes, son esenciales para su salud mental y desarrollo. Estas conexiones seguras les enseñan a poner límites, comunicarse adecuadamente y sentirse amados sin violencia.

7. **Entorno digital.** Espacio virtual donde las personas interactúan, aprenden y comparten datos, información y contenidos, entre otros, mediante diferentes tecnologías conectadas a Internet. Cuando hablamos del entorno digital, nos referimos al conjunto de plataformas, aplicaciones, portales y herramientas de Internet que facilitan la interacción y la comunicación entre usuarios, tanto adultos como niñas, niños y adolescentes, negocios, marcas, organizaciones e instituciones educativas, entre otros.

8. **Entornos protectores.** Espacios seguros de participación, expresión y desarrollo, donde los niños y niñas viven libres de violencia; las leyes se cumplen, hay institucionalidad y la sociedad tiene prácticas protectoras que reducen la vulnerabilidad y fortalecen los derechos de los menores de edad.

9. **Ciberacoso/cyberbullying.** El uso de tecnologías digitales, como redes sociales, plataformas de mensajería, juegos y teléfonos móviles, para intimidar, amenazar, humillar o acosar a una persona. Se trata de un comportamiento repetitivo que busca atemorizar o avergonzar a la víctima y puede tener graves consecuencias psicológicas y emocionales.

CAPÍTULO II
CREACIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL DE PEDAGOGÍA PARA LA PREVENCIÓN DE VIOLENCIAS BASADAS EN GÉNERO (VBG) Y ABUSO SEXUAL, DIRIGIDO A PADRES, MADRES Y CUIDADORES DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

Artículo 4°. Creación del Programa Nacional de Pedagogía para la Prevención de Violencias Basadas en Género (VBG) y Abuso Sexual. Créase el Programa Nacional de Pedagogía para la Prevención de Violencias Basadas en Género (VBG) y Abuso Sexual, dirigido a Padres, Madres y Cuidadores de Niños, Niñas y Adolescentes, como una estrategia nacional de carácter permanente para fortalecer las capacidades de las familias y cuidadores en la prevención, identificación temprana y actuación frente a las violencias basadas en género, la violencia sexual y otras formas de violencia contra niños, niñas y adolescentes.

El Programa estará bajo la coordinación del Ministerio de Educación Nacional, en articulación con las entidades competentes, y se desarrollará principalmente en las instituciones educativas públicas y privadas de educación preescolar, básica y media, en articulación con los espacios destinados a las Escuelas para Padres y Madres de Familia y Cuidadores.

El Programa podrá desarrollarse, además, mediante estrategias pedagógicas presenciales, virtuales, comunitarias y territoriales que permitan ampliar su cobertura y facilitar la participación de padres, madres y cuidadores.

El Programa tendrá carácter complementario y especializado respecto de las Escuelas para Padres y Madres de Familia y Cuidadores establecidas en la Ley 2025 de 2020. En ningún caso sustituirá dichas Escuelas ni modificará las obligaciones establecidas en dicha ley, sino que contribuirá al fortalecimiento de las acciones de prevención de las violencias basadas en género y la violencia sexual desarrolladas en el marco de las mismas.

Artículo 5°. Objetivos del Programa.

a) Desarrollar espacios pedagógicos para el autocuidado y la protección personal.
b) Fortalecer el reconocimiento y la autonomía sobre el propio cuerpo.
c) Fortalecer una cultura de respeto dentro y fuera del aula de clases.
d) Fortalecer el respeto y cuidado sobre el propio cuerpo.
e) Identificar escenarios y situaciones que puedan representar riesgos de abuso sexual y violencia contra niños, niñas y adolescentes.
f) Generar conciencia desde edades tempranas sobre el uso responsable de las tecnologías y los entornos virtuales.
g) Promover en los estudiantes la identificación, el conocimiento y el acceso a las rutas institucionales de atención, protección y denuncia de posibles casos de violencias basadas en género (VBG) y abuso sexual.
h) Promover la existencia de protocolos institucionales para la prevención y atención de casos de violencia basada en género (VBG) y abuso sexual.

Artículo 6°. Propósitos del Programa. El Programa Nacional de Pedagogía tendrá los siguientes propósitos:

a) Fortalecer las capacidades de prevención de las violencias basadas en género (VBG) y abuso sexual en el entorno familiar.
b) Promover la detección temprana de situaciones de riesgo y victimización.
c) Brindar herramientas y metodologías adecuadas para la prevención de violencias basadas en género y abuso sexual contra los niños, niñas y adolescentes.
d) Brindar herramientas para el acompañamiento adecuado de posibles víctimas.
e) Difundir información sobre los protocolos de prevención y atención cuando se presenten casos de abuso sexual y otro tipo de violencias en contra de niños, niñas y adolescentes.
f) Promover entornos familiares seguros en espacios presenciales y virtuales.

Artículo 7°. Talleres comunitarios de formación. En el marco del Programa Nacional de Pedagogía se desarrollarán talleres comunitarios de formación, con especial atención en las familias y comunidades de los barrios y demás entornos sociales.

Estos tendrán acompañamiento del personal de las instituciones educativas en las que estén vinculados los niños, niñas y adolescentes de la comunidad, en articulación con las entidades territoriales, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y la Policía de Infancia y Adolescencia, de acuerdo con sus respectivas competencias.

Los talleres estarán orientados al fortalecimiento de conocimientos, habilidades y estrategias para la prevención, identificación temprana y actuación frente a las violencias basadas en género y la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes. Será de carácter obligatorio el siguiente contenido:

a) Acciones para la prevención de escenarios de riesgo para niños, niñas y adolescentes.
b) Identificación temprana de señales y factores de riesgo asociados a la violencia sexual y otras formas de violencia basada en género (VBG).
c) Generación de entornos protectores y estrategias para el fortalecimiento de la comunicación familiar entre niños y adultos.
d) Prevención del abuso sexual en entornos familiares, comunitarios y digitales.
e) Protocolos y manejo adecuado de revelaciones o denuncias realizadas por niñas, niños y adolescentes.
f) Conocimiento y activación de rutas de atención, protección y restablecimiento de derechos.

Artículo 8°. Implementación de la Cátedra Nacional de Prevención del Abuso Sexual. Dentro del Programa Nacional de Pedagogía se dictará la Cátedra Nacional de Prevención del Abuso Sexual, dirigida al cuerpo estudiantil de las instituciones educativas públicas y privadas de educación básica y media de todo el territorio nacional.

Será un complemento de las cátedras existentes, con el propósito de fortalecer la malla temática relacionada con la educación sexual. Esta Cátedra funcionará como complemento de las materias de educación sexual, entre otras existentes en los colegios, relacionadas con componentes curriculares para la prevención de violencias y la prevención del abuso sexual de niños, niñas y adolescentes.

La implementación de la Cátedra se realizará de manera progresiva y transversal, de acuerdo
con las áreas de conocimiento, proyectos pedagógicos y demás estrategias formativas, encaminadas hacia la integración de contenidos, evitando duplicidades y fortaleciendo la formación integral de los estudiantes.

Artículo 9°. Ejes temáticos generales de la Cátedra. La Cátedra Nacional de Prevención del Abuso Sexual deberá incluir los siguientes ejes temáticos, los cuales podrán complementarse con contenidos de otras materias o cátedras existentes de manera autónoma en la institución educativa.

La Cátedra podrá complementar, de manera adicional, las cátedras existentes relacionadas con temas de sexualidad, ética, educación socioemocional, entre otras que se impartan en las instituciones educativas, con una intensidad horaria específica para el tema de prevención del abuso sexual contra niños, niñas y adolescentes.

A su vez, los contenidos deberán adaptarse a medios pedagógicos y llamativos para los diferentes grados escolares de las instituciones educativas:

a) Autonomía corporal, autocuidado y conocimiento del cuerpo propio.
b) Reconocimiento y protección del propio cuerpo.
c) Consentimiento sobre el propio cuerpo, creación de límites e identificación de conductas abusivas.
d) Identificación de señales, factores, escenarios y situaciones de riesgo en entornos físicos, familiares, escolares, comunitarios y digitales.
e) Prevención del abuso sexual, la explotación sexual y otras formas de violencia basada en género.
f) Uso seguro de las tecnologías de la información y las comunicaciones, incluyendo otras formas de violencia en línea.
g) Enfoque de género, igualdad y derechos de los niños y derechos humanos.
h) Rutas de atención, protocolos institucionales de protección y denuncia disponibles para víctimas y personas en riesgo.
i) Relaciones saludables y prevención de la violencia durante el noviazgo.
j) Estrategias utilizadas por agresores, como grooming, manipulación y amenazas.
k) Igualdad y no discriminación.
l) Estereotipos de género.
m) Respeto por la diversidad.

Parágrafo. El desarrollo de estos temas se realizará de acuerdo con los lineamientos pedagógicos y la autonomía educativa de las instituciones educativas, integrándose a nivel académico y pedagógico al Proyecto Educativo Institucional.

Artículo 10°. Lineamientos y orientaciones pedagógicas. El Ministerio de Educación Nacional expedirá los lineamientos y orientaciones pedagógicas necesarios para la implementación efectiva de la Cátedra en el sistema educativo, garantizando que los contenidos sean adecuados a la edad, nivel educativo, contexto territorial y diversidad cultural de la población estudiantil.

La Cátedra y las acciones desarrolladas en el marco del Programa constituirán estrategias de fortalecimiento de los Proyectos Educativos Institucionales (PEI) y deberán articularse con estos, así como con los demás instrumentos de planeación y convivencia escolar establecidos en la normativa vigente.

CAPÍTULO III
IMPLEMENTACIÓN Y SEGUIMIENTO

Artículo 11°. Coordinación interinstitucional. El Ministerio de Educación Nacional coordinará la implementación del Programa Nacional de Pedagogía para Padres, Madres y Cuidadores de Niños, Niñas y Adolescentes.

En cuanto a la implementación del Programa, serán las instituciones educativas públicas y privadas las encargadas de su desarrollo, y las instituciones de orden nacional, como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y la Policía Nacional, actuarán como agentes de monitoreo y seguimiento, así como en el aporte de herramientas pedagógicas a nivel territorial y comunitario para la protección, acompañamiento y fortalecimiento familiar.

Artículo 12°. Seguimiento y evaluación. El Ministerio de Educación Nacional establecerá mecanismos de seguimiento y evaluación para medir la implementación, cobertura e impacto de las estrategias creadas por la presente ley, mediante la generación de indicadores anuales y auditorías a lo largo de su implementación, generando información periódica que permita fortalecer la toma de decisiones y las acciones para el impacto integral de las iniciativas que se proponen en la presente ley.

Artículo 13°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

De los congresistas:

ANA PAOLA GARCÍA SOTO
SENADORA DE LA REPÚBLICA

ASTRID SANCHEZ MONTES DE OCA
CAMARA DE REPRESENTANTES
DEPARTAMENTO CHOCÓ

JHONN ALEXANDER MOLINA BETANCUR
CAMARA DE REPRESENTANTES
DEPARTAMENTO DE GUAINÍA

JUAN DAVID LONDOÑO ARANGO
CAMARA DE REPRESENTANTES
DEPARTAMENTO DE VICHADA

1. OBJETO.

La presente ley tiene por objeto crear y establecer los lineamientos para la implementación del Programa Nacional de Pedagogía para Padres de Familia, Madres de Familia y Cuidadores de Niños, Niñas y Adolescentes, así como de la Cátedra Nacional de Prevención del Abuso Sexual, como estrategias de carácter pedagógico, preventivo y de fortalecimiento de entornos protectores, orientadas a la prevención de las violencias basadas en género, la violencia sexual y otras formas de violencia contra los niños, niñas y adolescentes.

2. ANTECEDENTES

El presente proyecto de Ley contempla del Programa Nacional de Pedagogía para Padres de Familia y Cuidadores de Niños, Niñas y Adolescentes, como mecanismos orientados al fortalecimiento de la prevención inicial frente a las violencias basadas en género (VBG) y la violencia sexual. Estas estrategias buscan promover entornos protectores, fortalecer las capacidades para la identificación a tiempo de factores de riesgo, consolidar mecanismos de protección y contribuir a la transformación de prácticas y patrones socioculturales que favorecen o normalizan diversas manifestaciones de violencia.

Cabe resaltar la existencia de algunas normas frente a la prevención de la violencia sexual, a la violencia basada en género (VBG) y otras manifestaciones de violencia contra la niñez, como la Ley 1146 de 2007 y la Ley 1620 de 2013 que han reconocido el rol importante que cumplen las instituciones educativas en la construcción de entornos protectores, la promoción de acciones preventivas, la identificación oportuna de factores de riesgo y la activación de mecanismos institucionales para la protección de los derechos de la niñez y la adolescencia.

A continuación, se presentan los avances normativos en Colombia para promover las acciones y protocolos de prevención de casos de violencias basadas en género (VBG) y abuso sexual:

Ley	Objeto y resumen
Ley 1146 de 2007	Establece medidas para la prevención de la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes. Dispone la implementación de acciones de identificación temprana, prevención, autoprotección, detección y denuncia en los establecimientos educativos, así como el desarrollo de procesos de educación para la sexualidad.
Ley 1257 de 2008	Es la norma marco para garantizar a las mujeres una vida libre de violencias. Aplica de manera transversal en el entorno educativo para sancionar y erradicar la discriminación, el acoso y cualquier forma de VBG, promoviendo currículos de educación sin estereotipos de género.
El Programa de Educación para la Sexualidad y Construcción de Ciudadanía – PESCC-Implementado en el 2010 por el Ministerio de Educación	Estrategia pedagógica orientada al fortalecimiento de competencias ciudadanas, derechos humanos, derechos sexuales y reproductivos y prevención de riesgos.
Ley 1620 de 2013	Crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar. Obliga a los colegios a ajustar sus Manuales de Convivencia e implementar la Ruta de Atención Integral, la cual establece protocolos claros de prevención, detección, atención y seguimiento ante situaciones que afecten la convivencia, incluyendo la violencia sexual y de género. Esta ley es reglamentada a nivel nacional por el Decreto 1965 de 2013.
Política Nacional de Sexualidad, derechos sexuales y reproductivos-2014, emitida por el Ministerio de Salud y Protección social en alianza con otros actores como Profamilia	Promueve la educación para el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, la autonomía corporal y la prevención de las violencias sexuales.
Ley 2025 de 2020	obliga a todos los colegios de Colombia, públicos y privados, a realizar **Escuelas para Padres y Cuidadores**. Su objetivo es enseñar a las familias a educar mejor a sus hijos.
Ley 2365 de 2024	Adopta medidas de prevención, protección y atención frente al acoso sexual específicamente en el ámbito laboral y en las Instituciones de Educación Superior (IES), exigiendo protocolos seguros de denuncia y acompañamiento para las víctimas.
Ley Gineth Bedoya	es una normativa colombiana diseñada para erradicar la violencia y la revictimización institucional contra las mujeres en los procesos judiciales y de atención estatal.

De acuerdo con la revisión anterior, se evidencia que en Colombia persiste un vacío institucional y educativo, relacionado a acciones concretas en las que puedan participar agentes responsables en la formación de entornos seguros, como las familias y e instituciones educativas. Aún no se ha diseñado una cátedra especifica en materia de prevención de violencias basadas en género (VBG) y abuso sexual.

Es por eso, que la presente iniciativa legislativa busca complementar las herramientas actualmente disponibles en las instituciones educativas, mediante la creación de la Cátedra Nacional de Prevención del Abuso Sexual y del Programa Nacional de Pedagogía para Padres, Madres y Cuidadores, con el propósito de fortalecer la cultura de prevención, promover entornos seguros y consolidar la corresponsabilidad entre el Estado, los colegios, la familia y la sociedad en la garantía efectiva de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Aunque Colombia ha consolidado un amplio marco jurídico encaminado a garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes y a combatir las distintas formas de violencia, las disposiciones vigentes no resultan suficientes para desarrollar una estrategia preventiva integral desde el sistema educativo. La persistencia de elevados índices de violencia sexual, violencia basada en género y abuso contra menores de edad evidencia que las medidas actuales no han logrado generar una respuesta preventiva uniforme y efectiva, lo que hace necesario fortalecer las obligaciones del Estado mediante la implementación de una cátedra obligatoria y especializada sobre estas materias.

Las Escuelas de Padres y Madres, previstas en la Ley 2025 de 2020, constituyen un instrumento importante para promover la participación activa de las familias en los procesos formativos de los estudiantes. Sin embargo, su regulación se orienta a temas generales relacionados con la crianza, la convivencia, la salud mental y el acompañamiento al proceso educativo, sin exigir el desarrollo de contenidos específicos sobre prevención de la violencia basada en género, detección temprana del abuso sexual infantil, reconocimiento de factores de riesgo, mecanismos de autoprotección o conocimiento de las rutas institucionales de atención. En consecuencia, el alcance y contenido de estas actividades depende de la autonomía de cada establecimiento educativo y de las capacidades de las entidades territoriales, lo que genera diferencias significativas en su implementación a nivel nacional.

De igual manera, el Programa de Educación para la Sexualidad y Construcción de Ciudadanía (PESCC), promovido por el Ministerio de Educación Nacional desde 2008, constituye una herramienta relevante para fomentar la educación sexual integral y el ejercicio de los derechos humanos. No obstante, este programa corresponde es una estrategia de política pública y no a una asignatura obligatoria incorporada al currículo escolar. Su desarrollo depende de la incorporación que realice cada institución educativa dentro de su Proyecto Educativo Institucional y de las capacidades de las entidades territoriales certificadas, circunstancia que impide garantizar una implementación homogénea, con contenidos mínimos e intensidad horaria uniforme en todos los establecimientos educativos del país. Como resultado, la formación en prevención de las violencias sexuales y de la violencia basada en género presenta importantes diferencias entre instituciones.

La necesidad de fortalecer la respuesta institucional se encuentra respaldada por la evidencia estadística. Durante el año 2023 se reportaron 9.695 situaciones de violencia en instituciones educativas, de las cuales 3.510 correspondieron a presuntos delitos cometidos contra niños, niñas y adolescentes. Asimismo, durante el primer trimestre de 2024, la Procuraduría General de la Nación identificó, tras visitas a 179 instituciones educativas, 178 casos de violencia sexual, 699 casos de acoso escolar y 172 casos de ciberacoso, además de múltiples deficiencias en la activación oportuna de las rutas de atención.

Los resultados de las labores de inspección posteriores ratifican que la existencia de protocolos generales no ha sido suficiente para prevenir estas conductas. En una segunda fase de seguimiento adelantada durante 2024 en más de 300 establecimientos educativos, la Procuraduría reportó 610 casos de violencia sexual, 1.515 casos de acoso escolar y 399 casos de ciberacoso, cifras que reflejan la persistencia de factores de riesgo dentro de los entornos escolares y la necesidad de fortalecer las acciones preventivas.

En relación con la violencia basada en género, los registros oficiales continúan evidenciando la ocurrencia de miles de casos cada año, lo que confirma que se trata de una problemática estructural que afecta el ejercicio efectivo de los derechos humanos, la salud pública y la protección integral de la infancia y la adolescencia. En este sentido, el Observatorio Nacional de Violencias de Género ha señalado que estas violencias responden a relaciones históricas de desigualdad y discriminación, razón por la cual requieren intervenciones preventivas permanentes que involucren de manera articulada a la familia, la escuela y el Estado.

Bajo este panorama, es posible identificar tres limitaciones principales en el marco normativo vigente. En primer lugar, las Escuelas de Padres y Madres no contemplan la obligación de desarrollar contenidos especializados sobre prevención del abuso sexual infantil y violencia basada en género. En segundo lugar, el PESCC, pese a constituir una herramienta pedagógica de gran importancia, no garantiza una implementación uniforme en todas las instituciones educativas ni establece una asignatura obligatoria con contenidos, metodologías e intensidad horaria previamente definidos. Finalmente, la legislación colombiana no contempla una cátedra específica destinada a desarrollar competencias para la prevención, identificación temprana, denuncia y activación de las rutas de protección frente al abuso sexual y las violencias basadas en género.

En consecuencia, resulta necesario fortalecer el marco legal mediante la creación de una política educativa de carácter obligatorio que incorpore una cátedra especializada en prevención del abuso contra niños, niñas y adolescentes y de la violencia basada en género. Esta estrategia permitiría complementar las herramientas existentes, garantizar una formación homogénea en todas las instituciones educativas del país, promover la detección temprana de situaciones de riesgo, fortalecer la cultura de la denuncia y consolidar una respuesta institucional más eficaz para la protección integral de la niñez y la adolescencia.

3. JUSTIFICACIÓN

Es de vital importancia, tener en cuenta que las violencias sexuales constituyen una grave vulneración de los derechos humanos y representan una de las principales amenazas para la integridad, el desarrollo y el bienestar de niñas, niños, adolescentes y mujeres en Colombia. La evidencia nacional e internacional demuestra que la prevención temprana, la educación integral y el fortalecimiento de las capacidades familiares y comunitarias son herramientas fundamentales para reducir los riesgos, promover entornos protectores y facilitar la detección oportuna de situaciones de violencia.

La Constitución Política de Colombia consagra de manera prioritaria la garantía y protección de los derechos de los niños, niñas, adolescentes y mujeres, y establece la corresponsabilidad tanto del Estado, la familia y la sociedad en la garantía efectiva de su bienestar y desarrollo. En concordancia con este mandato, el país ha adoptado diversos instrumentos normativos y políticas públicas orientadas a la educación para la sexualidad, la convivencia escolar, la promoción de los derechos humanos y la prevención de las violencias. No obstante, la persistencia de múltiples formas de violencia sexual y de género evidencia la necesidad de fortalecer las estrategias preventivas existentes mediante acciones pedagógicas especializadas y de alcance nacional.

Por lo tanto, resulta fundamental incorporar de manera permanente y transversal contenidos educativos que promuevan el autocuidado, el reconocimiento de la autonomía corporal, el consentimiento, la identificación de escenarios de riesgo, la prevención de las violencias en entornos físicos y digitales, y la construcción de relaciones basadas en el respeto, la igualdad y la no discriminación.

Además, los niños, niñas y adolescentes pasan su mayor parte del tiempo en entornos familiares principalmente, seguido de los entornos educativos, y luego le siguen los lugares públicos, en ese sentido, los padres y cuidadores son los agentes responsables del cuidado y protección de esta población, es por esto que el Programa que se plantea en la presente ley, está dirigido en esencia a los padres, madres y cuidadores, a su vez a la población objeto de protección: niños, niñas y adolescentes. Los padres, madres y cuidadores también deben estar dispuestos a recibir instrucción acerca de herramientas complementarias, las cuales puedan ayudar fomentar las relaciones y entornos sanos de sus niños, niñas y adolescentes.

Siguiendo lo anterior, se debe tener en cuenta que la situación actual de los infantes y adolescentes está inmersa en un contexto con una frecuente exposición a medios tecnológicos, donde se ha incrementado el uso tecnologías digitales. Estudios recientes han advertido que una proporción significativa de adolescentes ha experimentado alguna forma de abuso o explotación sexual facilitada por medios tecnológicos, lo que pone de manifiesto la necesidad de fortalecer la alfabetización digital, la prevención de riesgos en línea y la formación de capacidades de protección tanto en los hogares como en los establecimientos educativos.

Asimismo, la familia representa el principal entorno de cuidado y socialización durante la infancia y la adolescencia. Aunque, numerosos padres, madres y cuidadores no cuentan con las herramientas necesarias para reconocer situaciones de riesgo, y en esa medida resulta necesario el diseño de nuevas herramientas para complementar las acciones preventivas que el entorno familiar pueda ofrecer a los niños, niñas y adolescentes.

Por esta razón, se propone la creación de un Programa Nacional de Pedagogía para Padres, Madres y Cuidadores orientado al fortalecimiento de prácticas protectoras, la promoción de habilidades de comunicación familiar, la identificación de señales de alerta, la prevención de la violencia intrafamiliar y de género, la orientación sobre el uso seguro de las tecnologías y la difusión de las rutas institucionales de protección. La formación de las familias constituye una estrategia de alto impacto social, pues permite intervenir de manera temprana sobre los factores de riesgo y fortalecer los mecanismos de protección para los niños, niñas y adolescentes.

Para el caso de la violencia sexual y las violencias basadas en género (VBG), continúan constituyendo una de las expresiones más graves de vulneración de los derechos humanos en Colombia, con impactos en la integridad física, emocional y psicológica de nuestros niños, niñas y adolescentes. De acuerdo con información reportada por organismos internacionales, en el año 2023 se registraron más de 19.000 casos de violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes en el país, población que concentró la gran mayoría de los reportes conocidos por las instituciones. Estas cifras reflejan únicamente los casos denunciados o identificados por las autoridades, por lo que existe una alta probabilidad de subregistro, especialmente en situaciones ocurridas dentro de contextos familiares o de confianza.

La evidencia disponible muestra que los entornos familiares y educativos desempeñan un papel determinante en la protección de niños, niñas y adolescentes. En consecuencia, la formación permanente de estudiantes, docentes, padres, madres y cuidadores constituye una herramienta esencial para prevenir la ocurrencia de hechos de violencia, promover relaciones respetuosas y garantizar el ejercicio efectivo de los derechos.

Por lo tanto, la explotación sexual, la identificación de señales de alerta, la prevención de riesgos en entornos digitales, la promoción de relaciones igualitarias y el conocimiento de las rutas institucionales de atención y denuncia, puede mejorar con la creación de la Cátedra Nacional de Prevención del Abuso Sexual responde a la

necesidad de fortalecer los procesos educativos mediante la incorporación sistemática de contenidos relacionados con la protección de la integridad personal, la prevención del abuso de los niños, niñas y adolescentes en los colegios.

Con este proyecto de Ley se permitirán fortalecer las acciones de prevención primaria frente a la violencia sexual y las violencias basadas en género, mejorar la capacidad de identificación temprana de situaciones de riesgo, promover entornos familiares y educativos protectores, reducir factores de vulnerabilidad y consolidar la corresponsabilidad entre el Estado, la familia y la sociedad en la garantía de los derechos de niños, niñas, adolescentes y mujeres.

3.1 Situación de casos de violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes

Tabla 1. Casos de violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes atendidos o registrados en Colombia.

AÑO	NUMERO DE CASOS
2021	**18.616**
2022	**19.065**
2023	**16.946**
2024	**13.237**
TOTAL CASOS	**67.864**

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Tabla 2. Edad de mayor riesgo de vulneración de derechos y violencia en contra de los niños, niñas y adolescentes

Grupo etario	Indicador de nivel de afectación por VBG
Primera infancia (0 a 5 años)	**1.357 casos (8%)**
Niñez (6 a 11 años)	**4.359 casos (25.7%)**
Adolescencia (12 a 17 años)	**11.189 (66%)**

Teniendo en cuenta la información anterior, Colombia ha registrado cifras altas en cuanto a violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes. Para el 2021 se registraron 18.616 casos de violencia contra niños, niñas y adolescentes; para el año 2022 se presentaron 19.065 casos, con una diferencia mínima de 449 casos, en cifras más recientes se evidencio que para el año 2024 se presentaron un total de 13.237 casos, cifra que sigue siendo preocupante para la situación de esta población en el país.

De acuerdo a los datos anteriores, se sigue evidenciando que las niñas siguen siendo las más afectadas por caso de violencia sexual, siendo la violencia basada en género (VBG) una de las problemáticas con necesidad de intervención desde todos los escenarios, jurídicos, educativos y sociales, donde los casos de violencia sexual afecta de manera desproporcionada a las niñas y adolescentes mujeres, quienes representan cerca de 9 de cada 10 víctimas, identificándose que dos de cada tres víctimas corresponden a dolescentes entre los 12 y 17 años, lo que evidencia la necesidad de estrategias pedagógicas permanentes en el sistema educativo.

Gráfica 1. Víctimas por sexo



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Tabla 3. Entornos donde ocurren los hechos de violencia

Entorno/espacio	Porcentaje/indicador
Vivienda	**67.2%**
Instituciones educativas	**8.9%**
Espacios diferentes	**23.9%**

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

La mayoría de los hechos ocurre en espacios considerados seguros para los niños, niñas y adolescentes, especialmente en el hogar, lo que dificulta la detección temprana y refuerza la necesidad de formar a padres y cuidadores.

Los datos de los últimos cinco años evidencian que la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes constituye un problema persistente en Colombia. Con cerca de 90.000 casos de víctimas registradas entre 2020 y 2024, una afectación predominante sobre niñas y adolescentes mujeres, y una concentración significativa de los hechos en entornos familiares y de confianza. Es por esto, que resulta insuficiente centrar las respuestas y rutas de atención solamente en canales penales, si no se está teniendo un impacto real en las cifras de niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia, surge como reflexión el papel de las entidades educativas y de las familias, siendo los agentes más cercanos e inmediatos a esta población.

Se requiere con atención una intervención desde cada uno de estos escenarios (familiar y educativo). La evidencia muestra la necesidad de fortalecer la prevención primaria mediante procesos educativos permanentes dirigidos tanto a estudiantes como a padres, madres y cuidadores, orientados al reconocimiento temprano de riesgos, la protección de la autonomía corporal, el uso seguro de entornos digitales y el conocimiento de las rutas de denuncia y atención.

4. BIBLIOGRAFIA

Asamblea General de las Naciones Unidas. (1989). Convención sobre los Derechos del Niño. Naciones Unidas. https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child

Congreso de la República de Colombia. (2006). Ley 1098 de 2006, por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia. Diario Oficial No. 46.446.

Congreso de la República de Colombia. (2007). Ley 1146 de 2007, por medio de la cual se expiden normas para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes abusados sexualmente. Diario Oficial No. 46.685.

Congreso de la República de Colombia. (2008). Ley 1257 de 2008, por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres. Diario Oficial No. 47.193.

Congreso de la República de Colombia. (2013). Ley 1620 de 2013, por la cual se crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar. Diario Oficial No. 48.733.

Congreso de la República de Colombia. (2020). Ley 2025 de 2020, por medio de la cual se establecen lineamientos para la implementación de las Escuelas para Padres y Madres de Familia y Cuidadores en las instituciones de educación preescolar, básica y media del país. Diario Oficial No. 51.383.

Congreso de la República de Colombia. (2021). Ley 2089 de 2021, por medio de la cual se prohíbe el castigo físico, los tratos crueles, humillantes o degradantes y cualquier tipo de violencia como método de corrección contra niños, niñas y adolescentes. Diario Oficial No. 51.720.

Congreso de la República de Colombia. (2006). Ley 1098 de 2006. Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia. Diario Oficial No. 46.446.

Congreso de la República de Colombia. (2007). Ley 1146 de 2007. Por medio de la cual se expiden normas para la prevención de la violencia sexual y la atención integral de los niños, niñas y adolescentes abusados sexualmente. Diario Oficial No. 46.685.

Congreso de la República de Colombia. (2013). Ley 1620 de 2013. Por la cual se crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar. Diario Oficial No. 48.733.

Congreso de la República de Colombia. (2020). Ley 2025 de 2020. Por medio de la cual se establecen lineamientos para la implementación de las Escuelas para Padres y Madres de Familia y Cuidadores en las instituciones de educación preescolar, básica y media del país. Diario Oficial No. 51.461.

Ministerio de Educación Nacional. (2008). Programa de Educación para la Sexualidad y Construcción de Ciudadanía (PESCC). https://www.mineducacion.gov.co

Ministerio de Salud y Protección Social. (s. f.). Observatorio Nacional de Violencias de Género. Sistema Integral de Información de la Protección Social (SISPRO). https://www.sispro.gov.co/observatorios/onviolenciasgenero/Paginas/home.aspx

Procuraduría General de la Nación. (2024, 16 de mayo). Para enfrentar casos de violencia sexual, Procuradora anuncia despliegue en colegios públicos. https://www.procuraduria.gov.co/Pages/para-enfrentar-casos-violencia-sexual-procuradora-anuncia-despliegue-colegios-publicos.aspx

Procuraduría General de la Nación. (2024, 25 de noviembre). Procuraduría intensifica la lucha contra la violencia escolar: más de 300 instituciones educativas visitadas. https://www.procuraduria.gov.co/Pages/procuraduria-intensifica-lucha-contra-violencia-escolar-300-instituciones-visitadas.aspx

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2024). Informe al Congreso de la República sobre el cumplimiento de la Ley 1146 de 2007. ICBF.

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2025). Forensis 2024: Datos para la vida. Comportamiento de las lesiones de causa externa en Colombia. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Organización de las Naciones Unidas. (1979). Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW). Naciones Unidas. https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women

Organización de los Estados Americanos. (1994). Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer "Convención de Belém do Pará". OEA. https://www.oas.org/es/mesecvi/convencion.asp

Procuraduría General de la Nación. (2024, 25 de noviembre). Procuraduría General alerta sobre 198 feminicidios y 8 transfeminicidios en 2024. Procuraduría General de la Nación. https://www.procuraduria.gov.co/Pages/procuraduria-general-alerta-198-feminicidios-8-transfeminicidios-2024.aspx

UNICEF Colombia. (2024). Día Mundial de la Infancia: Trátame al derecho. UNICEF. https://www.unicef.org/colombia/dia-mundial-de-la-infancia-tratame-al-derecho

UNICEF Colombia. (2026, 6 de mayo). En un solo año, 1 de cada 5 adolescentes en Colombia sufrió abusos y explotación sexual facilitados por la tecnología, según estudio de UNICEF, ECPAT Internacional e Interpol. UNICEF. https://www.unicef.org/colombia/comunicados-prensa/en-un-solo-a%C3%B1o-1-de-cada-5-adolescentes-en-colombia-sufri%C3%B3-abusos-y-explotaci%C3%B3n

5. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL

El artículo 7, de la Ley 819, de 2003 *"por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones"*, determina que en la exposición de motivos y en las ponencias de los proyectos de ley se debe hacer explícito el costo fiscal que se genera por el gasto ordenado o por el otorgamiento de beneficios tributarios, que debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, al mismo tiempo que debe señalar la fuente de financiación de dicho costo.

Para la Corte Constitucional[1], el análisis del impacto fiscal de las normas, en el cuerpo del proyecto de ley, no es requisito sine qua non para su trámite legislativo, ni debe ser una barrera para que el congreso ejerza sus funciones, ni crea un poder de veto legislativo en cabeza del ministro de Hacienda; es más, hacer el análisis del impacto fiscal no recae únicamente en el legislador, sobre este punto consideró que:
"...el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7º 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"[2] (SUBRAYADO FUERA DE TEXTO).

Lo anterior significa que, en cualquier momento del trámite legislativo, el ministro de hacienda y crédito público podrá ilustrarle a este congreso las consecuencias económicas del presente proyecto de ley, ya sea de manera oficiosa o a petición; toda vez que, de acuerdo con el proceso de racionalidad legislativa, la carga principal del análisis de impacto fiscal reposa en esta cartera por contar con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica; esto sin desconocer que el trámite del proyecto no se viciaría si no se llegase a contar con tal pronunciamiento por parte de hacienda[3].

En el presente caso, el proyecto de ley no ordena una apropiación presupuestal específica, no crea cargos ni entidades, no establece transferencias, subsidios o beneficios tributarios, ni impone obligaciones de gasto determinadas a las entidades territoriales. La implementación del Programa Nacional y de la Cátedra Nacional se desarrollará en el marco de las competencias institucionales existentes y de las disponibilidades presupuestales correspondientes.
En consecuencia, no se identifica un costo fiscal directo, autónomo y cuantificable derivado de la aprobación del proyecto de ley, sin perjuicio de las evaluaciones que correspondan al Ministerio de Hacienda y Crédito Público durante el trámite legislativo, de conformidad con la Ley 819 de 2003.

6. RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERESES

El artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, que modifica el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, impone a los autores y ponentes la obligación de presentar en el cuerpo de la exposición de motivos de los proyectos de ley, un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés para los congresistas en el marco de la discusión y votación de los mismos.
Así las cosas, dándole cumplimiento a la ley, en nuestra calidad de autora del presente proyecto, manifiesto que, no genera conflictos de interés a los congresistas que participen en su discusión y votación, por ser de interés general, común a todos en igualdad de condiciones, que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado; es decir, no se materializa una situación concreta que resulte en un beneficio particular. Tampoco hay un beneficio actual que se configure en circunstancias presentes. Y mucho menos existe un beneficio directo que se pueda producir de forma específica respecto de los congresistas, de sus cónyuges, compañeros o compañeras permanentes, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Sobre el particular, para el Consejo de Estado:

"No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna"[4] (SUBRAYADO FUERA DE TEXTO).

Aún dadas las anteriores aclaraciones, se recuerda que los conflictos de interés son personales y le corresponde a cada congresista evaluarlos, lo que significa que, si algún congresista considera estar inmerso en una causal por la cual deba declararse impedido, está en todo su derecho de ponerla a consideración.

De los congresistas:

ANA PAOLA GARCÍA SOTO
SENADORA DE LA REPÚBLICA

ASTRIS SANNCHEZ MONTES DE OCA
CAMARA DE REPRESENTANTES
DEPARTAMENTO CHOCO

JHONN ALEXANDER MOLINA BETANCUR
CAMARA DE REPRESENTANTES
DEPARTAMENTO DE GUAINÍA

JUAN DAVID LONDOÑO ARANGO
CAMARA DE REPRESENTANTES
DEPARTAMENTO DE VICHADA

1 Corte Constitucional. Sentencia C-507 de 2008. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño. Recuperada de: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-507-08.htm

2 Corte Constitucional. Sentencia C-866 de 2010. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Recuperada de: https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-866-10.htm

3 Corte Constitucional. Sentencia C-502 de 2007. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Recuperada de: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/c-502-07.htm

4 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 10 de noviembre de 2009, radicado No. Fl. 01180-00 (Concejera Ponente: Martha Teresa Briceño de Valencia).



CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARIA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 16 de Septiembre de 2026

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.252/26 Senado **"POR MEDIO DE LA CUAL SE CREAN EL PROGRAMA NACIONAL DE PEDAGOGÍA PARA PADRES, MADRES Y CUIDADORES Y LA CÁTEDRA NACIONAL DE PREVENCIÓN DEL ABUSO SEXUAL, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES – LEY ESTEPHANY SOLÓRZANO"**, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por la Honorable Senadora ANA PAOLA GARCÍA SOTO; y los Honorables Representantes ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA, JHONN ALEXANDER MOLINA BETANCUR, JUAN DAVID LONDOÑO ARANGO. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **SEXTA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – SEPTIEMBRE 16 DE 2026

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

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

Proyectó: Beny Novoa
Revisó: Dra. Eugenia González

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Capitolio Nacional – Sótano
leyes@senado.gov.co

CONTENIDO

Gaceta número 1375 - Miércoles, 23 de septiembre de 2026

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY **Págs.**

Proyecto de Ley número 251 de 2026 Senado, por medio de la cual se establecen medidas para garantizar el acceso efectivo a la justicia de las víctimas de violencias basadas en género, y se dictan otras disposiciones..... 1

Proyecto de Ley número 252 de 2026 Senado, por medio de la cual se crea el programa nacional de pedagogía para padres, madres y cuidadores, y la cátedra nacional de prevención del abuso sexual, y se dictan otras disposiciones - Ley Estephany Solórzano..... 1 0