



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

PROYECTO DE LEY

“Por medio de la cual se crea el delito de acoso sexual en espacio público y transporte público y se dictan otras disposiciones”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente ley tiene por objeto proteger la libertad, integridad, dignidad y autodeterminación sexual de las mujeres en el espacio público y en los sistemas de transporte público o privado de uso colectivo, mediante la creación de un tipo penal autónomo de acoso sexual en dichos contextos.

ARTÍCULO 2. DEFINICIONES

Para efectos de la presente ley, se entenderá por:

a) Acoso sexual en espacio público: Toda conducta de naturaleza o connotación sexual, realizada sin consentimiento, en espacios públicos o abiertos al público, que tenga por finalidad o efecto intimidar, hostigar, cosificar, perseguir o afectar la dignidad, libertad, integridad o autodeterminación sexual de la víctima.

b) Espacio público: El definido en el artículo 5 de la Ley 9 de 1989 y demás normas concordantes, incluyendo calles, parques, plazas, andenes, ciclorrutas, escenarios deportivos, zonas comunes de acceso público y cualquier lugar abierto o accesible al público.

c) Transporte público o privado de uso colectivo: Todo sistema, vehículo, estación, terminal, portal, paradero o infraestructura destinada al transporte de personas, incluyendo sistemas masivos, colectivos, escolares, intermunicipales y plataformas de movilidad de uso colectivo.

d) Consentimiento: Manifestación libre, expresa, inequívoca e informada mediante la cual una persona acepta voluntariamente una conducta de naturaleza sexual.

El silencio, la falta de resistencia, el miedo, la coerción, el estado de indefensión o las condiciones de subordinación no constituyen consentimiento.

e) Conducta de naturaleza sexual: Toda acción física, verbal, gestual, visual o simbólica con contenido o connotación sexual dirigida contra una persona sin su consentimiento.

f) Tocamientos o contactos corporales no consentidos: Todo roce, acercamiento físico, presión corporal o contacto realizado sin consentimiento sobre el cuerpo de otra persona con connotación o de naturaleza sexual.



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

g) Hostigamiento sexual: Conducta reiterada o persistente de persecución, intimidación, aproximación, expresiones verbales, sonidos, gestos o acciones de contenido sexual que generen afectación a la tranquilidad, dignidad o libertad de la víctima.

ARTÍCULO 3. Adiciónese el artículo 210B a la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 210B. Acoso sexual en espacio público y transporte público.

El que, sin consentimiento de la víctima, realice en espacio público, lugares abiertos al público o sistemas de transporte público o privado de uso colectivo, cualquiera de las siguientes conductas de naturaleza sexual:

1. Tocamientos, roces o contactos corporales no consentidos de naturaleza sexual;
2. Persecución, aproximación intimidante o arrinconamiento con finalidad sexual;
3. Actos de exhibicionismo en presencia de la víctima o víctimas;
4. Expresiones verbales, gestuales o corporales de contenido sexual que generen intimidación, humillación, hostigamiento o afectación de la dignidad;
5. Cualquier otra conducta de naturaleza sexual realizada sin consentimiento que afecte la libertad, dignidad o autodeterminación sexual de la víctima.

Incurrirá en prisión de doce (12) a treinta y seis (36) meses y multa de diez (10) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

ARTÍCULO 4. CIRCUNSTANCIAS DE AGRAVACIÓN PUNITIVA

La pena prevista en el artículo anterior se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando:

- a) La conducta se cometa en sistemas de transporte masivo, estaciones, portales o paraderos;
- b) La víctima sea menor de edad, adulta mayor o persona en situación de discapacidad;
- c) El autor se aproveche de aglomeraciones, confinamiento o limitaciones de movilidad de la víctima;
- d) El autor sea servidor público o trabajador vinculado al sistema de transporte;
- e) Exista reincidencia en conductas de la misma naturaleza.

ARTÍCULO 5. ACCIÓN PENAL

La conducta prevista en el artículo 210B será querellable, salvo cuando concurren circunstancias de agravación punitiva, caso en el cual la investigación se adelantará de oficio.

ARTÍCULO 6. MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

El Gobierno Nacional, en coordinación con las entidades territoriales y autoridades de transporte, implementará:

1. Protocolos de atención inmediata a víctimas;
2. Canales accesibles y rápidos de denuncia;
3. Campañas pedagógicas de prevención;
4. Estrategias de monitoreo y seguridad en sistemas de transporte público;
5. Programas de formación en prevención de violencia basada en género.

ARTÍCULO 7. VIGENCIA

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

Maria A. Guerra

MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

Senadora de la República.

	SENADO DE LA REPÚBLICA SECRETARÍA GENERAL
EL día <u>19</u> de <u>Agosto</u> del año <u>2026</u> Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley <u>X</u> Acto legislativo _____ No. <u>190/26</u> Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: _____ <u>H.S. Maria Angelica Guerra</u>	
SECRETARIO GENERAL	



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY No. ____ DE 2026 SENADO

"Por medio de la cual se crea el delito autónomo de acoso sexual en espacio público y transporte público y se dictan otras disposiciones."

I. COMPETENCIA CONSTITUCIONAL Y LEGAL PARA LA PRESENTACIÓN DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley se presenta en ejercicio de la facultad de iniciativa legislativa conferida a los miembros del Congreso de la República por los artículos 150º y 154º de la Constitución Política, que atribuyen al Congreso la competencia para hacer las leyes y facultan a los congresistas para presentar proyectos de ley en todas aquellas materias que no sean de iniciativa privativa del Gobierno Nacional. Estas disposiciones desarrollan el principio democrático y garantizan que los miembros del Congreso, en representación de la ciudadanía, puedan promover reformas legislativas dirigidas a atender las necesidades sociales, fortalecer la protección de los derechos fundamentales y adecuar el ordenamiento jurídico a las transformaciones de la realidad nacional.¹

Así mismo, la presente iniciativa encuentra fundamento en los artículos 139º y 140º de la Ley 5 de 1992, Reglamento del Congreso de la República, los cuales regulan el ejercicio de la iniciativa legislativa y determinan los sujetos legitimados para presentar proyectos de ley, entre ellos los Senadores y Representantes a la Cámara. En virtud de estas disposiciones, corresponde al Congreso ejercer su potestad de configuración normativa dentro de los límites establecidos por la Constitución, garantizando que las leyes respondan a los fines esenciales del Estado y a la protección efectiva de los derechos de las personas.²

La Corte Constitucional ha sostenido de manera reiterada que el congreso dispone de un amplio margen de configuración legislativa para definir la política criminal del Estado, crear nuevos tipos penales, modificar los existentes o suprimirlos, siempre que dichas decisiones respeten los principios constitucionales de necesidad, razonabilidad, proporcionalidad y protección de los derechos fundamentales. En consecuencia, la creación de un tipo penal autónomo constituye una manifestación legítima de la potestad de configuración legislativa cuando responde a una finalidad constitucionalmente imperiosa y a la necesidad de brindar una respuesta adecuada frente a fenómenos sociales que afectan bienes jurídicos especialmente protegidos.³

En el presente caso, la iniciativa responde a la necesidad de fortalecer la protección de la libertad, la integridad y la autodeterminación sexual de las mujeres frente a manifestaciones de violencia sexual que se producen de manera recurrente en los espacios públicos y en los sistemas de transporte, las

¹ Constitución Política de Colombia, artículos 150 y 154.

² Ley 5 de 1992, artículos 139 y 140.

³ Corte Constitucional, Sentencias **C-559 de 1999**, **C-420 de 2002**, **C-936 de 2010**, **C-742 de 2012** y **C-297 de 2016**, en las cuales se reconoce el amplio margen de configuración normativa del legislador en materia penal, sujeto a los principios de necesidad, razonabilidad, proporcionalidad y respeto por los derechos fundamentales.



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

cuales, pese a su gravedad y amplia incidencia, no encuentran actualmente una respuesta suficiente dentro del ordenamiento penal colombiano. La propuesta legislativa busca armonizar la legislación nacional con los compromisos internacionales asumidos por el estado colombiano en materia de prevención, sanción y erradicación de todas las formas de violencia contra las mujeres, así como con los estándares desarrollados por la Corte Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de protección reforzada frente a la violencia basada en género.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene por objeto crear un tipo penal autónomo que sancione el acoso sexual cometido en espacios públicos y en los sistemas de transporte público, con el propósito de brindar una respuesta penal específica frente a conductas de naturaleza sexual que afectan de manera grave la libertad, la dignidad, la integridad y la autodeterminación sexual de las mujeres.

La iniciativa parte del reconocimiento de que estas conductas constituyen una manifestación de violencia basada en género que trasciende la simple afectación individual para convertirse en un fenómeno estructural que restringe el ejercicio efectivo de derechos fundamentales como la libertad de locomoción, la igualdad material, el libre desarrollo de la personalidad y el derecho de las mujeres a disfrutar y utilizar el espacio público en condiciones de seguridad, dignidad y autonomía.

Actualmente, numerosas conductas de acoso sexual ocurridas en espacios públicos son tratadas mediante figuras penales que no reflejan adecuadamente la naturaleza del bien jurídico lesionado, generando dificultades para su investigación, judicialización y sanción. Esta situación contribuye al subregistro de los hechos, favorece escenarios de impunidad y transmite un mensaje de tolerancia frente a formas de violencia que han sido ampliamente reconocidas por la comunidad internacional como una expresión de discriminación basada en el género.

En este contexto, el proyecto de ley propone la creación de un delito autónomo que permita una respuesta penal proporcional, diferenciada y acorde con la gravedad del fenómeno, fortaleciendo la protección de los derechos fundamentales de las mujeres y materializando las obligaciones constitucionales e internacionales del Estado colombiano en materia de prevención, investigación, sanción y reparación de la violencia basada en género.

III. EL ACOSO SEXUAL EN EL ESPACIO PÚBLICO Y EL TRANSPORTE PÚBLICO COMO PROBLEMA DE SEGURIDAD, DERECHOS HUMANOS Y POLÍTICA CRIMINAL

Las conductas de acoso de tipo sexual en espacios públicos y sistemas de transporte constituyen una de las manifestaciones más frecuentes y persistentes de la violencia basada en género. Se trata de un fenómeno que comprende un conjunto de conductas de naturaleza sexual realizadas sin el consentimiento de la víctima, tales como expresiones verbales de contenido sexual, persecuciones, hostigamientos, gestos obscenos, exhibicionismo, acercamientos intimidatorios, fotografías o grabaciones con fines sexuales, así como contactos físicos no consentidos, que afectan de manera desproporcionada a las mujeres y limitan el ejercicio pleno de sus derechos fundamentales.



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

La ocurrencia de estas conductas en escenarios cotidianos, su reiteración y normalización han generado una forma de violencia estructural que trasciende el ámbito individual y repercute directamente sobre la libertad de locomoción, la autonomía personal, el libre desarrollo de la personalidad, la igualdad material y el derecho de las mujeres a disfrutar del espacio público en condiciones de dignidad y seguridad. En consecuencia, el acoso sexual callejero no constituye una simple manifestación convivencia ciudadana, sino una expresión de violencia basada en género que exige una respuesta integral por parte del Estado.⁴

La Constitución Política impone a las autoridades el deber de garantizar la efectividad de los derechos fundamentales y de proteger especialmente a aquellas personas que, por su condición, se encuentran expuestas a mayores riesgos de discriminación o violencia. Los artículos 2º, 13º y 43º superiores obligan al Estado a adoptar medidas positivas para asegurar la igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres y prevenir toda forma de violencia o discriminación basada en el sexo o el género. Esta obligación se complementa con el mandato contenido en el artículo 93º de la Constitución, conforme al cual los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia hacen parte del bloque de constitucionalidad y sirven como parámetro para interpretar el alcance de los derechos fundamentales.⁵

Desde esta perspectiva, el acoso sexual en espacios públicos representa una afectación directa a la libertad de autodeterminación de las mujeres sobre su propio cuerpo y sobre la manera en que ejercen su derecho a transitar libremente por las ciudades. La evidencia disponible demuestra que muchas mujeres modifican sus recorridos habituales, alteran sus horarios de desplazamiento, evitan determinados medios de transporte o restringen su participación en actividades educativas, laborales, culturales y recreativas debido al temor de ser víctimas de este tipo de agresiones. Tales consecuencias evidencian que el impacto del acoso sexual trasciende el momento de la agresión y produce restricciones permanentes sobre el ejercicio de múltiples derechos fundamentales.

La Corte Constitucional ha reconocido que la violencia basada en género constituye un fenómeno estructural asociado a relaciones históricas de discriminación contra las mujeres y ha señalado que el Estado tiene el deber de adoptar medidas legislativas, administrativas y judiciales suficientes para prevenir, investigar, sancionar y erradicar todas sus manifestaciones. En ese sentido, ha sostenido que las autoridades públicas no deben minimizar, relativizar o invisibilizar conductas que reproduzcan escenarios de subordinación, intimidación o violencia sexual contra las mujeres, pues ello comprometería el cumplimiento de los deberes constitucionales e internacionales asumidos por el Estado colombiano.⁶

En el ámbito internacional, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la

⁴ ONU Mujeres, *Safe Cities and Safe Public Spaces Global Results Report* (Nueva York, 2021).

⁵ Constitución Política de Colombia, artículos 2, 13, 43 y 93.

⁶ Corte Constitucional, Sentencias **T-126 de 2018**, **SU-080 de 2020**, **C-297 de 2016** y **T-239 de 2018**, sobre violencia basada en género, protección reforzada de las mujeres y deber estatal de prevención y sanción.



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

Violencia contra la Mujer —Convención de Belém do Pará— imponen a los Estados el deber de adoptar medidas legislativas eficaces para prevenir y sancionar toda forma de violencia basada en género. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha precisado que este deber implica actuar con la debida diligencia reforzada frente a patrones estructurales de violencia contra las mujeres, incluyendo la adecuación de la legislación interna cuando esta resulte insuficiente para brindar una protección efectiva.⁷

En Colombia, el reconocimiento institucional del acoso sexual en espacios públicos también se evidencia en la información estadística oficial producida por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), que mediante la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana incorpora variables relacionadas con experiencias de acoso, hostigamiento e intimidación en espacios públicos, permitiendo dimensionar la magnitud del fenómeno y su incidencia sobre la percepción de seguridad de la población. El Ministerio de Transporte Público que (6) de cada (10) mujeres han sido víctimas de algún tipo de acoso sexual en su vida como manoseos, miradas y comentarios morbosos, entre otros, en la calle o en el transporte público⁸. Si bien persisten importantes niveles de subregistro, estas mediciones reflejan que las mujeres reportan una mayor exposición a este tipo de conductas y una percepción significativamente más alta de inseguridad durante sus desplazamientos urbanos.⁹

De igual manera, diversas investigaciones adelantadas por entidades territoriales, centros académicos y organismos internacionales han documentado que el transporte público constituye uno de los escenarios donde con mayor frecuencia se presentan manifestaciones de acoso sexual contra las mujeres. Estudios realizados en Bogotá evidencian que un porcentaje significativo de usuarias ha experimentado algún tipo de comportamiento sexual no consentido durante sus desplazamientos cotidianos, situación que repercute directamente en sus decisiones de movilidad y en el ejercicio de sus actividades laborales, educativas y familiares,¹⁰ más del 70 % de las mujeres usuarias de TransMilenio han sido víctimas o testigos de acoso, y 6 de cada 10 mujeres manifiestan haber sufrido este tipo de violencia en la calle o en el transporte público.¹¹

La evidencia científica internacional coincide en señalar que el acoso sexual en espacios públicos constituye un fenómeno persistente en las principales ciudades del mundo y que sus efectos trascienden la esfera individual para convertirse en un obstáculo para el ejercicio efectivo del

⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*, sentencia de 16 de noviembre de 2009; *Caso V.R.P., V.P.C. y otros vs. Nicaragua*, sentencia de 8 de marzo de 2018. Asimismo, Organización de los Estados Americanos, Convención de Belém do Pará, artículos 7 y 8.

⁸ https://mintransporte.gov.co/publicaciones/11926/gobierno-nacional-lanzo-estrategia-para-reducir-la-violencia-sexual-en-el-transporte-publico/?utm_source=

⁹ Departamento Administrativo Nacional de Estadística, *Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana (ECSC)*.

¹⁰ Veeduría Distrital de Bogotá; Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá; investigaciones publicadas en *Transportation Research Part A: Policy and Practice* sobre acoso sexual en el transporte público de Bogotá.

¹¹ https://mintransporte.gov.co/publicaciones/11926/gobierno-nacional-lanzo-estrategia-para-reducir-la-violencia-sexual-en-el-transporte-publico/?utm_source=



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

derecho a la ciudad, la igualdad de género y la movilidad segura. Organismos como ONU Mujeres y el Banco Interamericano de Desarrollo han advertido que la ausencia de respuestas institucionales adecuadas favorece la normalización de estas conductas y reduce los niveles de denuncia, fortaleciendo escenarios de impunidad y desprotección para las víctimas.¹²

En este contexto, el presente proyecto de ley parte del reconocimiento de que el ordenamiento jurídico colombiano debe evolucionar para ofrecer una respuesta penal coherente con la gravedad del fenómeno, garantizando que las conductas de acoso sexual cometidas en espacios públicos y sistemas de transporte reciban una respuesta acorde con la entidad del bien jurídico afectado y con las obligaciones constitucionales e internacionales asumidas por el Estado colombiano en materia de protección de los derechos de las mujeres.

IV. INSUFICIENCIA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO

Aunque el ordenamiento jurídico colombiano contempla diversos delitos dirigidos a proteger la libertad, integridad y formación sexual, las conductas de acoso sexual que se presentan en espacios públicos y sistemas de transporte no encuentran una respuesta penal específica y suficiente. En la práctica, muchos de estos hechos no son denunciados o terminan siendo tramitados mediante figuras penales que no reflejan la verdadera naturaleza de la agresión ni el bien jurídico efectivamente lesionado.

El artículo 210A del Código Penal tipifica el delito de acoso sexual, pero exige que la conducta se produzca con fines sexuales **prevaliéndose de una relación de autoridad, superioridad o de poder, o de relaciones laborales, sociales, familiares o económicas**, presupuesto que generalmente no concurre en los casos de acoso cometidos por desconocidos en calles, parques, estaciones o medios de transporte público. En consecuencia, una parte importante de estas conductas queda por fuera del ámbito de aplicación de este tipo penal.¹³

De igual manera, otras conductas suelen ser abordadas mediante figuras como la injuria por vías de hecho o contravenciones de convivencia, las cuales han resultado insuficientes para proteger la libertad y la autodeterminación sexual de las víctimas, al no reconocer el componente sexual de la agresión ni el contexto de violencia basada en género en que esta ocurre, este tipo de delitos se encuentran orientados a la protección de la honra de las personas, en el caso de los comportamientos de tipo sexual estos hoy día tienen una entidad definida, la cual se encuentra en lejos del ámbito al de las ofensas a la honra y buen nombre de las personas.

Esta situación genera dificultades para la investigación y judicialización de los casos, contribuye al subregistro de denuncias y limita la capacidad preventiva y disuasoria del derecho penal. Como

¹² Banco Interamericano de Desarrollo, estudios sobre género y movilidad urbana; ONU Mujeres, Programa *Global Safe Cities and Safe Public Spaces*.

¹³ Colombia, **Ley 599 de 2000**, Código Penal, artículo 210A (Acoso sexual), adicionado por el artículo 29 de la Ley 1257 de 2008.



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

consecuencia, muchas víctimas optan por no acudir a las autoridades ante la percepción de que las conductas no recibirán una respuesta institucional efectiva.

Esta iniciativa busca establecer una consecuencia de tipo penal a múltiples conductas de tipo sexual, sorpresivas realizada sin violencia, o por otro tipo de violencia y sin el consentimiento de la víctima, ocurridos bajo el aprovechamiento de las circunstancias propias de los espacios públicos y las aglomeraciones, con el fin de proteger de manera eficaz principalmente a las mujeres y separar estas conductas del delito de injuria por vía de hecho, el cual ha sido creado para proteger los actos lesivos de la integridad moral y no la integridad sexual de las personas.

En el delito de acoso sexual previsto en el artículo 210-A del Código Penal, no es posible adecuar las conductas propias del acoso sexual callejero porque no hay elementos de subordinación o permanencia en el tiempo. La Corte Suprema de Justicia ha establecido que las oportunidades que brinda la asimetría entre la víctima y el agresor en cuanto permiten a este último subyugar, atemorizar, subordinar, amedrentar, coaccionar o intimidar a la primera, permitiéndole agraviarla, humillarla o mortificarla, además que señala que los distintos verbos rectores del delito implican continuidad, reiteración o persistencia por parte del acosador,¹⁴ estas circunstancias no ocurren en los casos de acoso sexual en espacios o transporte público los cuales se caracterizan precisamente por ser momentáneos o esporádicos, de ahí la necesidad de crear un tipo penal autónomo que se adecue a este tipo de situaciones, adicionalmente se puede afirmar con certeza que no es lo mismo sancionar un acto de trascendencia sexual que protege la honra, que sancionar un acto que protege la libertad, la integridad y la formación sexual de una persona, entre otros fines lo que se pretende con esta iniciativa es abrir la discusión y hacer visibles hechos cotidianos que hoy día son casi invisibles bajo el tipo de injuria por vía de hecho.

La Corte Constitucional ha señalado que el legislador cuenta con un amplio margen de configuración normativa para crear tipos penales cuando ello resulte necesario para proteger bienes jurídicos de especial relevancia constitucional, siempre que la medida responda a criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad.¹⁵ En ese sentido, la propuesta de creación de un delito autónomo de acoso sexual en espacios públicos y transporte público constituye una respuesta legislativa orientada a cerrar un vacío de protección identificado en la legislación vigente y a garantizar una tutela penal efectiva frente a una modalidad de violencia que afecta de manera desproporcionada a las mujeres.

Antecedentes legislativos

El Congreso de la República ha reconocido en distintas legislaturas la necesidad de fortalecer la protección de las personas, especialmente de las mujeres, frente al acoso sexual en espacios

¹⁴ Corte Suprema de Justicia. Sala Penal. Sentencia 49.799.

¹⁵ Corte Constitucional, **Sentencia C-742 de 2012**, M.P. Mauricio González Cuervo, sobre la potestad de configuración legislativa en materia penal y los principios de necesidad y proporcionalidad. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-742-12.htm>



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

públicos. Como resultado de ello, se han radicado diversas iniciativas orientadas a tipificar esta conducta como un delito autónomo y a establecer medidas de prevención y sensibilización.

El primer antecedente relevante corresponde al **Proyecto de Ley No. 483 de 2020 Cámara – 252 de 2021 Senado**, cuyo objeto consistía en crear el delito de **acoso sexual en espacio público**, mediante la adición de un nuevo artículo al Código Penal. La iniciativa proponía sancionar conductas como el acoso físico o verbal, el exhibicionismo, los tocamientos y las filmaciones con contenido sexual realizadas sin consentimiento en espacios públicos o abiertos al público, además de ordenar campañas de prevención y educación. No obstante, el proyecto fue archivado por tránsito de legislatura, conforme al artículo 190 de la Ley 5 de 1992.

Posteriormente fue radicado el **Proyecto de Ley No. 249 de 2022 Cámara**, que retomó en esencia el contenido de la iniciativa anterior con el propósito de crear un tipo penal específico para el acoso sexual en espacios públicos. Sin embargo, esta propuesta fue retirada por sus autores antes de concluir su trámite legislativo.

Más recientemente, en la legislatura 2024-2025 fue presentado el **Proyecto de Ley No. 337 de 2024 Cámara**, el cual nuevamente propuso la creación del delito de acoso sexual en espacio público y la adopción de medidas orientadas a la prevención, atención y sensibilización frente a esta forma de violencia. A diferencia de los proyectos anteriores, esta iniciativa buscó fortalecer el componente preventivo y la coordinación institucional para la protección de las víctimas. Durante su trámite fue acumulado con otra iniciativa relacionada con el acoso sexual, con el propósito de armonizar el debate legislativo, esta propuesta no fue aprobada en cumplimiento de los tiempos establecidos en la ley 5 de 1.992. Estos antecedentes evidencian que el Congreso ha identificado y discutido de manera reiterada la necesidad de adoptar una regulación específica frente al acoso sexual en espacios públicos, sin lograr su aprobación.

De otra parte la Corte Suprema de Justicia ha considerado en algunas ocasiones que, por ejemplo, tocamientos corporales en espacios como el transporte público pueden tipificarse a través del delito de Injuria de Hecho, Veamos: Radicación No 52024 - Bogotá, D.C., doce (12) de agosto de dos mil veinte (2020). Magistrada Ponente PATRICIA SALAZAR CUÉLLAR, expreso que las conductas consistentes en realizar tocamientos fugaces e inesperados en las partes íntimas del cuerpo de una persona capaz sin su aquiescencia es, sin duda, un acto reprochable, sea que se realice súbitamente en vía pública o en el servicio del transporte masivo o aprovechando las conglomeraciones humanas en manifestaciones, centros comerciales, espectáculos públicos, etc., pero no constituye actualmente un delito contra la libertad, integridad y formación sexuales que consagra el título IV de la Ley 599 del 2000.

V. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES, BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD Y DEBER DE PROTECCIÓN DEL ESTADO

La presente iniciativa legislativa encuentra fundamento en los artículos 13º, 16º, 42º, 43º, 93º y 95º de la Constitución Política, los cuales consagran el respeto por la dignidad humana, la efectividad de los derechos fundamentales, la igualdad material, el libre desarrollo de la personalidad, la protección



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

especial de la mujer y la obligación del Estado de garantizar condiciones que permitan el ejercicio pleno de los derechos y libertades de todas las personas.

El artículo 13º Superior impone a las autoridades el deber de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, así como de adoptar medidas en favor de los grupos históricamente discriminados o marginados. En desarrollo de este mandato, la Corte Constitucional ha sostenido que las mujeres son titulares de una protección reforzada frente a todas las formas de violencia basada en género, en atención a las condiciones estructurales de discriminación que históricamente han limitado el ejercicio de sus derechos fundamentales.¹⁶

Por su parte, el artículo 43º de la Constitución establece que las mujeres y los hombres tienen iguales derechos y oportunidades, y dispone expresamente que la mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Este mandato no solo impone un deber de abstención frente a actuaciones discriminatorias, sino también la obligación positiva del Estado de adoptar medidas legislativas, administrativas y judiciales dirigidas a prevenir, investigar y sancionar las distintas manifestaciones de violencia que afectan de manera desproporcionada a las mujeres.¹⁷

De igual forma, el artículo 93º de la Constitución incorpora al ordenamiento jurídico colombiano los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Estado, los cuales prevalecen en el orden interno y constituyen parámetro de interpretación de los derechos fundamentales. En virtud de esta disposición, las obligaciones previstas en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer —Convención de Belém do Pará— integran el denominado bloque de constitucionalidad y obligan al Estado colombiano a adoptar medidas legislativas eficaces para combatir todas las formas de violencia basada en género.¹⁸

La Convención de Belém do Pará reconoce que la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y una manifestación de las relaciones históricamente desiguales de poder entre hombres y mujeres. En consecuencia, establece el deber de los Estados de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar estos hechos, así como de adecuar su legislación interna cuando resulte insuficiente para brindar una protección efectiva.¹⁹

¹⁶ Corte Constitucional, **Sentencia T-126 de 2018**, M.P. Cristina Pardo Schlesinger, en la que se reiteró la obligación del Estado de adoptar medidas reforzadas de protección frente a la violencia basada en género. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/T-126-18.htm>

¹⁷ Corte Constitucional, **Sentencia C-297 de 2016**, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, sobre el deber estatal de protección reforzada de los derechos de las mujeres y la constitucionalidad de medidas legislativas orientadas a prevenir la violencia de género. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-297-16.htm>

¹⁸ Corte Constitucional, **Sentencia C-401 de 2005**, sobre el bloque de constitucionalidad y la incorporación de los tratados internacionales de derechos humanos como parámetro de control constitucional. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-401-05.htm>

¹⁹ Organización de los Estados Americanos (OEA). **Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer – Convención de Belém do Pará**, artículos 7 y 8.



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

En el mismo sentido, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW) ha señalado que la violencia basada en género constituye una forma de discriminación que limita gravemente el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de las mujeres, razón por la cual los Estados deben adoptar respuestas legislativas proporcionales y eficaces para garantizar su prevención, sanción y erradicación.²⁰

La Corte Constitucional ha reiterado que la violencia contra las mujeres no constituye un fenómeno aislado, sino una problemática estructural que exige la adopción de medidas reforzadas de protección por parte del Estado. En desarrollo de esta línea jurisprudencial, ha precisado que el legislador dispone de un amplio margen de configuración normativa para diseñar instrumentos jurídicos que permitan garantizar de manera efectiva los derechos fundamentales de las mujeres y cumplir las obligaciones derivadas del bloque de constitucionalidad.²¹

En consecuencia, la creación de un tipo penal autónomo para sancionar el acoso sexual en espacios públicos y sistemas de transporte constituye una medida compatible con la Constitución Política y con los compromisos internacionales asumidos por Colombia, en la medida en que busca cerrar un vacío de protección identificado en el ordenamiento jurídico, fortalecer la respuesta institucional frente a una modalidad específica de violencia basada en género y garantizar una tutela más efectiva de la libertad, la dignidad y la autodeterminación sexual de las mujeres.

VI. NECESIDAD DE LA INTERVENCIÓN PENAL Y JUSTIFICACIÓN DE LA CREACIÓN DEL DELITO AUTÓNOMO

El derecho penal constituye el mecanismo más intenso de protección de los bienes jurídicos y, por ello, su utilización debe responder a criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad. La Corte Constitucional ha sostenido de manera reiterada que el legislador goza de un amplio margen de configuración normativa para definir la política criminal del Estado, crear nuevos tipos penales o modificar los existentes, siempre que la intervención penal resulte constitucionalmente legítima, responda a una necesidad social verificable y tenga como finalidad la protección efectiva de bienes jurídicos de especial relevancia.²²

La presente iniciativa cumple con dichos presupuestos. El acoso sexual en espacios públicos y sistemas de transporte constituye una manifestación específica de violencia sexual basada en género que afecta la libertad, la dignidad, la integridad y la autodeterminación sexual de las mujeres. Las

²⁰ Naciones Unidas. **Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW)**. Recomendación General No. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, que actualiza la Recomendación General No. 19 (2017). <https://www.ohchr.org/es/treaty-bodies/cedaw/general-recommendations>

²¹ Corte Constitucional, entre otras, Sentencias **C-776 de 2010**, **C-297 de 2016**, **T-126 de 2018** y **SU-080 de 2020**, en las cuales se desarrolla el deber reforzado de protección frente a la violencia basada en género y la obligación estatal de adoptar medidas legislativas eficaces para prevenirla y sancionarla.

²² Corte Constitucional, **Sentencia C-420 de 2002**, M.P. Jaime Córdoba Triviño, sobre la potestad de configuración legislativa. Véanse también las Sentencias **C-646 de 2001** y **C-742 de 2012**. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-420-02.htm>.



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

denuncias reiteradas por parte de las mujeres nos llevan a concluir que estas conductas no corresponden a hechos aislados, sino a un fenómeno reiterado que no ha tenido una respuesta de control efectiva de parte del estado y limita el ejercicio de derechos fundamentales como la libre locomoción, el acceso seguro al espacio público y la igualdad material.

Si bien el Código Penal colombiano incorporó mediante la Ley 1257 de 2008 el delito de acoso sexual, previsto en el artículo 210A, su ámbito de aplicación resulta limitado para atender las conductas que motivan el presente proyecto de ley. En efecto, dicho tipo penal exige que el sujeto activo se prevalega de una relación de superioridad, autoridad o poder derivada de vínculos laborales, familiares, sociales, económicos o de otra naturaleza similar. Esta exigencia excluye, en la mayoría de los casos, los actos de acoso sexual cometidos por personas desconocidas en calles, parques, estaciones, vehículos de transporte público y demás espacios abiertos al público, donde no existe una relación previa entre agresor y víctima.²³

Como consecuencia de esta limitación normativa y del enfoque hacia la honra de las personas en los casos de injuria por vía de hecho, numerosas conductas o situaciones de la vida diaria con evidente contenido sexual no encuentran una respuesta penal adecuada o son tramitadas mediante figuras jurídicas que protegen bienes jurídicos distintos, lo que genera una insuficiente tutela de la libertad sexual y dificulta la judicialización de los responsables. Esta situación contribuye al subregistro de los hechos, reduce la confianza de las víctimas en las instituciones y favorece escenarios de impunidad.

La Corte Constitucional ha señalado que el principio de **ultima ratio** no impide al legislador crear nuevos tipos penales cuando los mecanismos jurídicos existentes resultan insuficientes para proteger de manera eficaz un bien jurídico constitucionalmente relevante. Por el contrario, ha reconocido que corresponde al Congreso adecuar la legislación penal a las nuevas formas de criminalidad y a las transformaciones sociales, siempre que la decisión legislativa se fundamente en criterios objetivos y respete los principios de proporcionalidad y necesidad.²⁴

En el presente caso, la creación de un delito autónomo no responde a una expansión injustificada del derecho penal, sino a la necesidad de brindar una respuesta específica frente a una modalidad de violencia que presenta características propias, ocurre en escenarios determinados y produce efectos diferenciados sobre las víctimas. El proyecto no pretende sustituir el delito de acoso sexual previsto en el artículo 210A del Código Penal, sino complementar el sistema de protección penal, sancionando aquellas conductas que actualmente escapan de su ámbito de aplicación por ausencia de una relación de autoridad o subordinación entre el agresor y la víctima.

²³ Colombia, **Ley 599 de 2000**, artículo 210A, adicionado por el artículo 29 de la Ley 1257 de 2008.

²⁴ Corte Constitucional, **Sentencia C-742 de 2012**, M.P. Mauricio González Cuervo, en la que se reiteró que el legislador puede acudir al derecho penal cuando la protección de bienes jurídicos constitucionalmente relevantes no pueda alcanzarse de manera suficiente mediante mecanismos menos lesivos. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-742-12.htm>



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

Esta medida también resulta compatible con el principio de proporcionalidad, en la medida en que busca proteger bienes jurídicos de la más alta importancia constitucional mediante un tipo penal claramente delimitado, respetuoso del principio de legalidad y orientado exclusivamente a sancionar conductas dolosas que lesionan la libertad y la autodeterminación sexual en espacios públicos y sistemas de transporte.

En consecuencia, la creación del delito autónomo propuesto constituye una respuesta legislativa necesaria, idónea y proporcional para fortalecer la protección penal frente a una modalidad de violencia basada en género que hoy no encuentra una regulación suficiente en el ordenamiento jurídico colombiano.

La Corte Constitucional ha señalado que el derecho penal constituye la última herramienta de intervención del Estado (*ultima ratio*) y que su utilización solo resulta legítima cuando otros mecanismos jurídicos no ofrecen una protección suficiente de los bienes jurídicos comprometidos. Asimismo, ha precisado que el legislador dispone de un amplio margen de configuración normativa para definir la política criminal del Estado, siempre que las medidas adoptadas resulten necesarias, razonables y proporcionadas al fin constitucional perseguido.²⁵

La presente iniciativa satisface dichos criterios. En primer lugar, persigue un fin constitucionalmente legítimo, consistente en fortalecer la protección de la libertad e indemnidad sexual, la dignidad humana, la igualdad material y el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencias. En segundo lugar, la creación del tipo penal resulta idónea para cerrar un vacío de protección identificado en la legislación vigente frente a conductas de acoso sexual cometidas en espacios públicos y transporte público. Finalmente, la medida es proporcional, en cuanto limita la intervención penal exclusivamente a comportamientos dolosos de naturaleza sexual que afecten de manera relevante los bienes jurídicos protegidos, respetando los principios de necesidad y mínima intervención del derecho penal.

Así mismo, la propuesta es compatible con el principio de intervención mínima, pues no pretende sustituir los mecanismos administrativos, disciplinarios o de policía existentes, sino complementar el sistema de protección cuando la gravedad de la conducta justifique la respuesta penal del Estado. De esta manera, el proyecto armoniza la potestad de configuración legislativa del Congreso con las garantías propias del derecho penal constitucional y con las obligaciones internacionales asumidas por Colombia en materia de prevención y sanción de la violencia basada en género.

VIII. DERECHO COMPARADO

La regulación del acoso sexual en espacios públicos ha sido objeto de desarrollo en distintos ordenamientos jurídicos, como respuesta al reconocimiento de esta conducta como una

²⁵ Corte Constitucional, **Sentencias C-559 de 1999, C-420 de 2002, C-742 de 2012 y C-365 de 2012**, en las cuales se desarrollan los principios de legalidad, tipicidad, proporcionalidad, intervención mínima y potestad de configuración legislativa del Congreso en materia penal. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/>



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

manifestación de violencia basada en género que limita el ejercicio de derechos fundamentales de las mujeres.

En **Francia**, la Ley No. 2018-703 incorporó la infracción de *outrage sexiste*, que sanciona el acoso sexual callejero y otras conductas de connotación sexual realizadas en espacios públicos sin el consentimiento de la víctima.²⁶

En **Perú**, la Ley No. 30314 estableció medidas para prevenir y sancionar el acoso sexual en espacios públicos, reconociendo esta conducta como una forma de violencia contra las mujeres.²⁷

En **Chile**, la Ley No. 21.153 fortaleció la protección de la libertad e indemnidad sexual, tipificando conductas de connotación sexual realizadas sin consentimiento en espacios públicos y mediante medios tecnológicos.²⁸

Por su parte, **España** reformó su legislación mediante la Ley Orgánica 10 de 2022, fortaleciendo la protección de la libertad sexual con fundamento en el consentimiento como eje de la respuesta penal frente a las conductas de naturaleza sexual.²⁹

Estas experiencias evidencian una tendencia internacional orientada a fortalecer la protección jurídica frente al acoso sexual en espacios públicos mediante respuestas normativas específicas y/o la creación de delitos autónomos acordes con los estándares internacionales de derechos humanos.

IX. IMPACTO FISCAL

De conformidad con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, el presente proyecto de ley no genera un impacto fiscal que implique la creación de nuevas apropiaciones presupuestales o la modificación de las fuentes de financiación del Presupuesto General de la Nación.

La iniciativa consiste en la creación de un tipo penal dentro del Código Penal y su aplicación se desarrollará mediante las capacidades institucionales existentes de la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional y la Rama Judicial, sin que se prevea la creación de nuevas entidades, cargos permanentes o programas que demanden recursos adicionales. En consecuencia, la implementación del proyecto no compromete la sostenibilidad de las finanzas públicas.

X. CONFLICTO DE INTERESES

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, se considera que la presente iniciativa legislativa no genera un conflicto de intereses

²⁶ Francia. *Loi n° 2018-703 du 3 août 2018*: <https://www.legifrance.gouv.fr>

²⁷ Perú. Ley No. 30314: <https://busquedas.elperuano.pe>

²⁸ Chile. Ley No. 21.153: <https://www.bcn.cl>

²⁹ España. Ley Orgánica 10/2022. <https://www.boe.es>



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

particular, directo, actual y concreto para los congresistas que participen en su discusión y votación, por cuanto sus disposiciones tienen un carácter general, abstracto e impersonal y buscan fortalecer la protección de los derechos fundamentales, la seguridad ciudadana y la prevención de la violencia basada en género.

Lo anterior no exonera a cada congresista del deber constitucional y legal de evaluar, en cada etapa del trámite legislativo, la existencia de circunstancias particulares que puedan dar lugar a la declaración de impedimento, de conformidad con la Constitución Política, la Ley 5 de 1992 y la Ley 2003 de 2019.

XI. CONCLUSIONES

La evidencia nacional e internacional demuestra que el acoso sexual en espacios públicos y sistemas de transporte constituye una manifestación de violencia basada en género que afecta de manera directa la libertad, la dignidad, la igualdad, la seguridad y la autodeterminación sexual de las mujeres.

Si bien el ordenamiento jurídico colombiano contempla mecanismos de protección frente a diversas formas de violencia sexual, persiste un vacío de regulación respecto de las conductas cometidas por personas que, sin mantener una relación de autoridad o subordinación con la víctima, realizan actos de connotación sexual en espacios públicos que generan intimidación, humillación o afectan el ejercicio efectivo de derechos fundamentales.

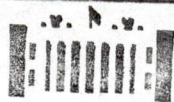
En este contexto, la creación de un delito autónomo constituye una medida necesaria, razonable y proporcional para fortalecer la protección penal de las víctimas, armonizar la legislación colombiana con los estándares internacionales de derechos humanos y garantizar una respuesta institucional más efectiva frente a una problemática que afecta de manera cotidiana a miles de mujeres.

En mérito de las consideraciones anteriormente expuestas y en ejercicio de la facultad prevista en los artículos 150 y 154 de la Constitución Política, así como en los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1992, presentamos a consideración del honorable Congreso de la República el presente **Proyecto de Ley "Por medio de la cual se crea el delito autónomo de acoso sexual en espacio público y transporte público y se dictan otras disposiciones"**, para que surta el trámite constitucional y legal correspondiente.

De los Honorables Congresistas,

MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

Senadora de la República.



SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL día 19 de Agosto del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley x Acto legislativo _____
No. 190/26 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por: _____
H.ª. María Angélica Guerra.

SECRETARIO GENERAL