



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



Ana Paola
GARCÍA SOTO
SENADORA

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.



Ana Paola
GARCÍA SOTO
SENADORA

- 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.



Ana Paola
GARCÍA SOTO
— SENADORA —

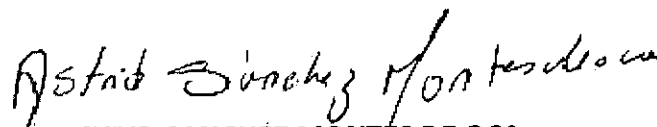
En cuanto a la implementación del Programa, serán las instituciones educativas públicas y privadas las encargadas de su desarrollo, y las instituciones de orden nacional, como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y la Policía Nacional, actuarán como agentes de monitoreo y seguimiento,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

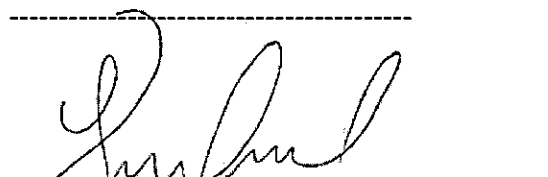
Artículo 12°. Seguimiento y evaluación. El Ministerio de Educación Nacional establecerá mecanismos de seguimiento y evaluación para medir la implementación, cobertura e impacto de las estrategias creadas por la presente ley, mediante la generación de indicadores anuales y auditorías a lo largo de su 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

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

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 específica 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.



Ana Paola
GARCÍA SOTO
—SENADORA—

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



Ana Paola
GARCÍA SOTO
— SENADORA —

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 adolescentes entre los 12 y 17 años, lo que evidencia la necesidad de estrategias pedagógicas permanentes en el sistema educativo.

Gráfica 1. Víctimas por sexo





Ana Paola
GARCÍA SOTO
SENADORA

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.



Ana Paola
GARCÍA SOTO
SENADORA

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.mineduccion.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 Constitucional¹, 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 considero 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

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>



Ana Paola
GARCÍA SOTO
SENADORA

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 proyecto² (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 hacienda³.

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

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>

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:

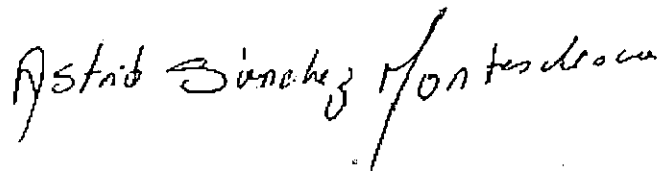
“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo 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 SANCHEZ MONTES DE OCA
CAMARA DE REPRESENTANTES
DEPARTAMENTO CHOCO

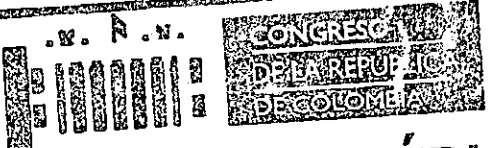


JHONN ALEXANDER MOLINA BETANCUR
CAMARA DE REPRESENTANTES
DEPARTAMENTO DE GUAINÍA



JUAN DAVID LONDOÑO ARANGO
CAMARA DE REPRESENTANTES
DEPARTAMENTO DE VICHADA

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



SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL / RADICACIÓN DE PROYECTOS

☒ PROYECTO DE LEY (P.L.) No.: 252/26

☐ PROYECTO ACTO LEGISLATIVO (PAL) No.:

FECHA: 16 / 09 / 2026 FOLIOS:

AUTOR(ES):

FIRMA SECRETARIO GENERAL