

Bogotá D.C., septiembre de 2026

Señores

MESA DIRECTIVA

COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Ciudad

Ref: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 060 De 2026 Senado “Por medio del cual se modifica la ley 2137 de 2021, se establecen lineamientos para el desarrollo del Sistema Nacional de Alertas tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones”.

En cumplimiento de la designación que me hizo la Mesa Directiva mediante Acta MD-02, me permito rendir informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 060 De 2026 Senado “Por medio del cual se modifica la ley 2137 de 2021, se establecen lineamientos para el desarrollo del Sistema Nacional de Alertas tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones”.

Cordialmente,

**MANUEL VIRGÜEZ PIRAQUIVE**

Senador de la República

Partido Político MIRA

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 060 DE 2026 DE SENADO

“Por medio del cual se modifica la ley 2137 de 2021, se establecen lineamientos para el desarrollo del Sistema Nacional de Alertas tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones”

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

Este proyecto de ley es de autoría de los Honorables Senadores Ana Paola Agudelo García, Manuel Virgüez Piraquive y Carlos Eduardo Guevara Villabón, y de la Honorable Representante a la Cámara por Cundinamarca Maritza Álvarez Barrera, radicado en la Secretaría del Honorable Senado de la República el día 22 de Julio del 2026 y publicado en la Gaceta 978 del 2026. Fue remitido a la Comisión Primera por tratarse de un asunto de su competencia el 11 de agosto del 2026. Allí, fui designado ponente único para primer debate, mediante Acta MD-02.

Por lo anterior, con fundamento en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5 de 1992 se procede a rendir PONENCIA POSITIVA ante esta Comisión, en los siguientes términos:

II. OBJETO DEL PROYECTO

Como parte de los resultados y conclusiones de diferentes debates, entre los que se destaca el realizado por la bancada del Partido Político MIRA el 19 de noviembre de 2024 -Día Mundial para la Prevención del Abuso Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes- y en coherencia con el trabajo permanente en aras de prevenir toda forma de violencia contra nuestros menores; se insiste en retomar la presente propuesta legislativa dada su relevancia para la protección de la niñez colombiana, que tiene por objeto establecer lineamientos para el funcionamiento, estructura, articulación y operación del Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la prevención de la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes en Colombia establecido por la Ley 2137 de 2021 y la Ley 1146 de 2007, como una necesidad urgente y prevelenta a favor de los menores del país y ante la falta de reglamentación y desarrollo.

Además se pretende busca sobre la creación de medidas preventivas adicionales para fortalecer la contratación y vinculación de personas en los entornos escolares, como es la revisión inicial y periódica de inhabilidades según la Ley 1918 de 2018 y la Ley 2375 de 2024 y que adicionalmente se implemente evaluación psicología de idoneidad para quienes tengan contacto directo con niños, niñas y adolescentes, que determine si la persona es apta para desempeñarse en contextos escolares y trabajar con menores de 18 años.

III. ANTECEDENTES

El Partido Político MIRA ha promovido de manera permanente iniciativas orientadas a la promoción, protección, garantía y restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, especialmente frente a las distintas formas de violencia que afectan su integridad, seguridad y desarrollo.

En desarrollo de este propósito, el 19 de noviembre de 2024, con ocasión del Día Mundial para la Prevención del Abuso Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes, la Bancada del Partido Político MIRA adelantó en la Plenaria del Senado de la República un debate de control político sobre las acciones implementadas por las entidades del orden nacional para la prevención de la violencia y el abuso sexual contra esta población.

Como resultado de dicho ejercicio se evidenciaron dificultades relacionadas con la articulación interinstitucional, la dispersión de la información, la ausencia de mecanismos integrados para la identificación de factores de riesgo y la necesidad de fortalecer las acciones de prevención y detección temprana de posibles situaciones de violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes.

A partir de estos hallazgos, en julio de 2025 la Bancada del Partido Político MIRA radicó ante el Senado de la República el **Proyecto de Ley 024 de 2025 Senado**, iniciativa que buscaba fortalecer y desarrollar el Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra niños, niñas y adolescentes creado mediante la Ley 2137 de 2021. El proyecto inició su trámite en la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República; sin embargo, fue archivado como consecuencia del vencimiento de los términos legislativos correspondientes.

De manera complementaria, en el marco de la COP16, congresistas de diferentes sectores acompañaron con su firma una proposición promovida por la Bancada del Partido Político MIRA, orientada a incorporar en la Declaratoria Final de este encuentro internacional un compromiso relacionado con la salvaguarda y protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y la prevención de la violencia. Este antecedente reafirma la continuidad del trabajo adelantado en distintos escenarios para fortalecer las acciones de prevención y protección de esta población.

La presente iniciativa retoma dicho propósito legislativo y actualiza su contenido, incorporando información más reciente sobre las situaciones de violencia sexual que afectan a niños, niñas y adolescentes, así como medidas orientadas a fortalecer la articulación institucional, la identificación y gestión de factores de riesgo, la interoperabilidad de la

información, la activación de alertas tempranas y las acciones preventivas en los diferentes entornos en los que permanecen los menores de edad.

En ese sentido, este proyecto constituye la continuación y actualización de un esfuerzo legislativo previo, con el propósito de avanzar en la implementación efectiva del Sistema Nacional de Alertas Tempranas y fortalecer las capacidades del Estado para prevenir situaciones de violencia sexual antes de que estas se materialicen.

IV. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

La violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes continúa siendo una problemática de especial gravedad en Colombia y exige fortalecer las herramientas estatales orientadas no solamente a la atención de los casos una vez ocurridos, sino especialmente a su prevención, identificación temprana y reducción de los factores de riesgo.

Aunque actualmente existen programas, protocolos y acciones adelantadas por diferentes entidades del Estado, persisten dificultades relacionadas con la articulación institucional, el intercambio de información y la identificación oportuna de situaciones que puedan representar un riesgo de violencia sexual para los niños, niñas y adolescentes.

Al día de hoy Colombia no cuenta con acciones especiales para la información y prevención inmediata de la violencia sexual que afecta a los niños en el país. Tampoco cuenta con una Política Pública de Prevención del Abuso Sexual Infantil en Colombia y por el contrario, se pretende incluir las acciones de atención de violencia sexual contra los niños, dentro de las acciones de atención frente a violencia de género para mayores de 18 años, desconociendo los mandatos constitucionales y legales de protección de los menores.

En este contexto, resulta necesario avanzar en el desarrollo e implementación efectiva del Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas y Adolescentes -PROTEGE-, creado mediante la Ley 2137 de 2021, dotándolo de lineamientos claros para su funcionamiento, coordinación y operación.

Según Medicina Legal¹ en sus cifras de muerte por causa violenta:

- 5 niños mueren de manera violenta cada día en Colombia. 2 de ellos menores de 14 años.
- El 35% de las muertes violentas en menores de 17 años fueron por homicidio, 26% por eventos de transporte, 23% muertes accidentales y 16% por suicidio. Es decir todas ellas prevenibles.
- 103 NNA sufren otro tipo de violencias cada día en el país, no letales pero con secuelas imborrables. Prevalecen las lesiones por delitos

¹ Fuente: Forensis 2023 y 2024

sexuales, violencia interpersonal, violencia intrafamiliar y lesiones por accidentes de tránsito (lesiones en eventos de transporte).

Frente a la Violencia Sexual, en Colombia en los últimos 24 años se han realizado más de 400.000 exámenes médico legales por presunto delitos sexuales, de los cuales el 83% se han realizado en menores de 17 años.

De acuerdo con cifras de la Fiscalía General de la Nación, 8644 niñas y adolescentes mujeres reportaron casos de delitos sexuales en el país en el 2025, y 453 en el mes de enero de 2026.

Solo para el caso de la ciudad de Bogotá, de acuerdo con datos del Observatorio de Salud de Bogotá - Salud Data - para el año 2025, se presentaron 13943² casos sospechosos de violencia intrafamiliar que incluye menores de 17 años.

Según cifras de medicina legal de 2024, la entidad realizó 22662³ valoraciones médico legales por presunto delito sexual en Colombia, de las cuales el 73,3% corresponde a casos de menores entre los 10 y los 17 años.

Según las cifras de la Fiscalía en respuesta a derechos de petición de 2024, en los últimos 4 años se han efectuado 9.489 procesos por explotación sexual. En 2024: fueron registrados 1.675 casos, 30% más frente al 2023.

Actualmente, el tema de violencia sexual contra los NNA, está ligado con lo que sucede hoy con el internet. De acuerdo con los resultados arrojados por la Oficina de Estrategia y Datos de UNICEF – Innocenti, ECPAT International y la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL), a través de su investigación Disrupting Harm, *“uno de cada cinco adolescentes usuarios de internet en Colombia (21%) sufrió alguna forma de abuso o explotación sexual facilitados por la tecnología en un solo año, lo que equivale a cerca de 860.000 niñas, niños y adolescentes entre 12 y 17 años”*⁴, siendo las niñas las más afectadas por este flagelo.

Según el Ministerio de TIC durante 2023, se realizaron 214 capturas por delitos informáticos y de explotación sexual infantil en Internet, y se bloquearon 17.739 sitios web que contenían material de abuso a menores, según cifras del Centro Cibernético de la Policía.

Se registraron 1.493 casos de explotación sexual, de los cuales el 80% de las víctimas fueron niñas y adolescentes, y el 86% de estos delitos de explotación ocurrieron en entornos virtuales.

² <https://saludata.saludcapital.gov.co/osb/indicadores/violencia-intrafamiliar/>

³ <https://www.medicinalegal.gov.co/cifras-estadisticas/forensis>

⁴ <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>

El 65% de las víctimas de explotación sexual infantil en línea fueron contactadas inicialmente a través de redes sociales.

Desarticulación interinstitucional para la prevención

Uno de los principales problemas identificados no corresponde exclusivamente a la ausencia de programas o acciones institucionales, sino a la falta de articulación entre las diferentes entidades encargadas de la prevención, atención y protección de los niños, niñas y adolescentes.

En diferentes escenarios, y para destacar, en lo identificado durante uno de los debates de control adelantados por la Bancada del Partido MIRA el 19 de noviembre de 2024, se estableció que aunque hay acciones educativas, no hay articulación, método, ni sistematización de los factores de riesgo, alertas o acciones de prevención para el cuidado de los niños y niñas.

Según las respuestas allegadas en el marco del debate de control⁵ se encontró que:

Policía Nacional: Cuenta con un programa denominado “Abre tus ojos” implementado a nivel nacional con enfoque preventivo para intervenir los factores originadores de riesgo y las causas facilitadoras de los fenómenos que ponen en situación de vulnerabilidad y riesgo a los NNA. Mediante charlas y actividades lúdico- recreativas en instituciones educativas, vías públicas, parques, emisoras, plazas de mercado, terminales de transporte, entre otras. *Pese a que se conoce que solicitan apoyo técnico al ICBF, no se evidencia otro tipo de articulación con otras entidades.*

MinTIC: Tiene un programa de formación virtual denominado 1 2 3 por TIC para prevenir el abuso sexual de niños niñas y adolescentes en la red, pero no se indica qué tipo de lineamiento o articulación se tiene con las demás entidades en materia de prevención de abuso sexual y no solo contra la explotación sexual y comercial de NNA.

Ministerio de Educación: Cuenta con “Orientaciones para la prevención de violencia sexual en entornos escolares” para docentes y cuenta con el reporte del sistema de información unificado de convivencia escolar, no obstante la Procuraduría ha indicado fallas en el acceso y uso del sistema lo cual podría resultar en un subregistro de los casos de abuso sexual tanto en el contexto escolar como los casos detectados por los docentes de presunto abuso sexual en las familias⁶.

⁵ Respuestas debate de control Plenaria del Senado de la República, proposición 90 de 2024:

<http://www.secretariassenado.gov.co/cuatrienio-2022-2026/legislatura-2024-2025/respuestas-proposiciones-de-control-politico-1/respuestas-proposicion-90-2>

⁶ Procuraduría Generación de la Nación (2023) Vigilancia al Abordaje del Acoso Escolar y la Violencia Sexual contra Niñas, Niños y Adolescentes en Entornos Educativos

chrome-extension://efaidnbmninnbpcapcglclefindmkaj/<https://www.procuraduria.gov.co/Documents/Ju>

Ministerio de Salud: cuenta con el “Protocolo y Modelo de Atención Integral en Salud para Víctimas de Violencia Sexual” de 2012. y promueve el Mecanismo articulador para el abordaje integral de violencias por razones de sexo **más no de alertas tempranas para la prevención del abuso sexual** de población en riesgo.

Ministerio de Comercio: cuenta con el Programa “Ojos en todas partes” contra la ESCNNA en el sector turismo. *Es decir principalmente orientado a la explotación sexual, más no a la prevención de abuso.*

Ministerio de Transporte: Expidió la CIRCULAR EXTERNA 20244000000557 para prevenir la ESCNNA el Servicio de Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros por Carretera mediante la regulación de permisos expresos de los tutores y responsables de los NNA. *Es decir principalmente orientado a la explotación sexual, más no a la prevención de abuso.*

Ministerio de Igualdad: Según las respuestas, la *Dirección para la Prevención y Atención a las Violencias contra las Mujeres tiene las funciones de (i) Adoptar y ejecutar políticas, planes, (...) que enfrenten, prevengan, atiendan y eliminan las formas de violencia y discriminación contra las mujeres en su diversidad,* Pero dichas actividades son solo para mujeres mayores de edad.

ICBF: Por su parte lidera las diferentes instancias, como rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y por sus obligaciones definidas en el Código de infancia y de adolescencia. Es así que desde la entidad, en respuesta al debate reporta en los últimos 2 años, haber adelantado.

- 1 Pacto Nacional, niñez y juventud feliz, sin violencias y en paz total
- 1 Plan Nacional de cooperación internacional
- 4 Estrategias nacionales
- Acompañamiento técnico territorial
- Planes situados para la Explotación Sexual Comercial de NNA (ESCNNA)
- Procesos de cualificación de personal
- Lineamiento Técnico para la prevención de violencias contra NNA

Adicionalmente hay dos acciones muy reconocidas a nivel nacional que es la estrategia BINAS (Prevención de embarazo adolescente) y el Programa Atrapasueños en materia de capacitaciones para la prevención de violencias contra niños niñas y adolescentes.

También en sus respuestas informa que ha lanzado un lineamiento técnico

[lio%202023/INFORME%20CONVIVENCIA%20ESCOLAR%20-%20%C3%89NFASIS%20VIOLENCIA%20SEXUAL%20EN%20COLEGIOS.pdf](#)

para la prevención, pero lo que encontramos es que consisten en capacitaciones para el personal y operadores del instituto pero no una estrategia articulada para la prevención de violencia.

A nivel presupuestal, encontramos que el ICBF cuenta con un promaga general de prevención en la infancia con un presupuesto de cerca de 7.000 millones de pesos pero no cuenta con un ítem o un programa especial para la prevención de la violencia sexual.

Falta de articulación e información para la prevención: Cifras de 2024

Según datos del Sistema de Vigilancia en Salud Pública (Sivigila), en el año 2024 se reportaron 33.154 casos de presunto abuso sexual en menores de edad.

Sin embargo, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses en 2024 registró 17.653 exámenes forenses por violencia sexual, y la Fiscalía General de la Nación únicamente reportó 13.521 denuncias relacionadas con los derechos sexuales de los niños y niñas.

Estas inconsistencias reflejan una grave subregistro, así como fallas en la articulación institucional para detectar, atender y prevenir estos casos. Muchos niños, niñas y adolescentes no reciben protección a tiempo debido a la falta de rutas de atención claras, interoperabilidad de datos o mecanismos predictivos.

Además, informes de organizaciones como la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo han reiterado la necesidad de fortalecer el enfoque preventivo mediante sistemas de alertas integradas y protocolos de activación rápidos, confiables y articulados entre salud, educación, justicia y protección social.

Necesidad de fortalecer el enfoque preventivo

La mayoría de las herramientas institucionales existentes se activan cuando ya existe un hecho de violencia, una denuncia, una valoración médica o una situación que requiere atención o restablecimiento de derechos.

Por ello, el desafío consiste en fortalecer la capacidad estatal para actuar antes de la materialización de la violencia sexual, identificando factores de riesgo en los entornos familiares, escolares, comunitarios, institucionales y digitales.

En este sentido, el Sistema Nacional de Alertas Tempranas -PROTEGE- constituye una herramienta para integrar acciones, procedimientos, instituciones e información que permitan identificar riesgos, activar alertas

y coordinar respuestas oportunas dirigidas a la protección de los niños, niñas y adolescentes.

La presente iniciativa busca avanzar en la implementación efectiva de este Sistema mediante el establecimiento de lineamientos para su estructura, coordinación y funcionamiento; la definición de categorías de alertas; la identificación de mecanismos para su activación; el fortalecimiento de la interoperabilidad de la información; el seguimiento institucional; y la adopción de medidas preventivas adicionales en aquellos entornos en los que existe contacto permanente con niños, niñas y adolescentes.

De esta manera, se pretende fortalecer el tránsito de un modelo predominantemente reactivo hacia un esquema que incorpore de manera efectiva la prevención, detección temprana de riesgos y actuación coordinada del Estado, en desarrollo del principio constitucional de prevalencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

V. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

Artículo 1º Objeto. Define el propósito general del proyecto de ley: reglamentar la estructura y operación del sistema de alertas para prevenir violencia sexual contra menores.

Artículo 2º Definición. Explica qué es el sistema y su objetivo: identificar riesgos y prevenir la violencia sexual.

Artículo 3º Amplía el alcance de la Ley 2137 para incluir reducción de riesgos mediante acciones integradas.

El sistema tiene como objeto la prevención para que no se cometa violencia sexual y no se propicien contextos que faciliten nuevos casos.

Lo que existe actualmente son diferentes instituciones, desarticuladas entre sí, y solo se dedican a atender las situaciones cuando la violencia sexual ya se ha cometido contra los niños.

Artículo 4º. Define que el sistema permitirá detectar riesgos y garantizar respuesta oportuna. Precisa que el sistema debe ser eficaz para prevenir hechos de violencia sexual y responder rápidamente.

La alerta la define el gobierno nacional pero el objetivo es que cuando se conozca un riesgo de violencia sexual sobre un niño, de manera interconectada varias entidades puedan conocerla y tomar medidas sobre los derechos de los niños.

Artículo 5º Coordinación nacional. Define roles institucionales: ICBF lidera, otras entidades apoyan, se capacita y reporta anualmente.

Actualmente el Ministerio de Salud permitirá identificar riesgos de violencia sexual en todo el país pero es liderado por: Ministerio de Justicia, Minist ICBF, Fiscalía, Consejería para la Mujer, entre otras.

Artículo 6° Categorías de alerta. Se establecen tres tipos de alerta: preventiva, intermedia y urgente basado en modelos de salud pública, alineado con estrategias primarias, secundarias y terciarias de prevención.

La transición de una alerta a otra debe incluir protocolos claros de respuesta, protección inmediata, derivación interinstitucional y seguimiento continuo⁷.

Según el Instituto Nacional de Medicina Legal en 2015 en su documento: “Factores de riesgo de abuso sexual infantil”⁸, existen:

- a. Riesgos Ambientales: Convivencia con terceros ajenos a mamá y papá; convivencia en refugios, albergues o inquilinatos, otros.
- b. Riesgos del entorno social: compartir con personas con enfermedades mentales, sociopatías, agresividad -se requiere evaluación psicológica de quienes estén cerca a los niños.
- c. Riesgos en el entorno familiar (Familias multiparentales o reconstruidas: separación de los padres, presencia de padrastro o madrastra. Familias monoparentales: dependencia económica absoluta de la figura paterna, violencia intrafamiliar, consumo de alcohol u otras sustancias, depresión en padres, etc.

Artículo 7° Activación del sistema. Establece canales de activación de alertas: reportes, denuncias, análisis de datos, entre otros. Regula cómo se emiten las alertas y qué entidades deben responder según su competencia.

Artículo 8° Sistema de información. Se crea un sistema de información interoperable, administrado por el ICBF. Garantiza trazabilidad, protección de datos y respuestas inmediatas mediante mapas de riesgo y análisis territorial.

Artículo 9° Evaluación y seguimiento. El ICBF deberá rendir informe anual al Congreso sobre el funcionamiento del sistema. Establece control institucional y seguimiento con indicadores sobre alertas emitidas y eficacia de la respuesta.

Artículo 10°. Medidas preventivas en entornos escolares. Se exige revisión de antecedentes y evaluación psicológica de personal vinculado a menores. Refuerza filtros en contratación en colegios, jardines y servicios infantiles para evitar agresores sexuales.

Artículo 11° Supervisión de contratistas. Se ordena crear protocolos especiales para vigilar servicios tercerizados que trabajan con

⁷ Fuente: Publications_NSVRC_Bulletin_Child-sexual-abuse-prevention. [National Sexual Violence Resource Center](#)

⁸ Instituto Nacional de Medicina Legal en 2015 “Factores de riesgo de abuso sexual infantil” https://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/890176/Factores_riesgo_abuso_sexual_infantil.pdf

menores. Fortalece control sobre contratistas y operadores del ICBF, MEN y entidades territoriales.

Artículo 12° Vigencia.

VI. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

A. Marco constitucional y legal

La Constitución Política de Colombia consagra en su artículo 44 que los derechos de los niños tienen un carácter prevalente. Este artículo establece una jerarquía normativa y ética en la protección de los niños. Enumera derechos específicos (vida, integridad, salud, nombre, nacionalidad, familia, alimentación, educación, etc.) y señala la corresponsabilidad del Estado, la familia y la sociedad para garantizar su goce efectivo.

Esta norma obliga al Estado a tomar todas las medidas necesarias para protegerlos contra todo tipo de violencia, abuso, explotación y negligencia.

Ley 1098 de 2006 - Código de Infancia y Adolescencia. Esta norma desarrolla el artículo 44 constitucional, consolidando un enfoque de protección integral y de garantía plena de derechos para la infancia.

Artículo 6: Interés superior del niño, niña y adolescente. Criterio orientador obligatorio para decisiones administrativas, judiciales y legislativas.

Artículo 7: Principio de prevalencia: “Los derechos de los niños, niñas y adolescentes prevalecen sobre los derechos de los demás”.

La Ley 1146 de 2007 estableció lineamientos para la prevención del abuso sexual en menores, mientras que la Ley 2137 de 2021 creó el Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas y Adolescentes. Sin embargo, esta normativa requiere un mayor desarrollo y precisión para permitir su implementación efectiva, articulación interinstitucional y funcionamiento técnico.

Este proyecto de ley desarrolla dichas disposiciones, ampliando y precisando el alcance operativo del Sistema Nacional de Alertas Tempranas -PROTEGE-, y estableciendo categorías de alerta, mecanismos de activación, interoperabilidad de la información y rutas de atención institucional.

La Ley 1918 de 2018 establece el régimen de inhabilidades para ejercer funciones públicas, educativas o que involucren contacto con menores de edad a personas condenadas por delitos sexuales contra niños, niñas y adolescentes. Crea el Registro Nacional de Inhabilidades como

herramienta de control y prevención y mejora los filtros de selección en entidades educativas, sociales y estatales.

La Ley 2375 de 2024 reforzó el marco normativo existente al prohibir de manera absoluta e imprescriptible la contratación de personas condenadas por delitos sexuales contra menores, en cualquier tipo de vínculo (laboral, contractual o voluntariado), incluyendo el sector privado. Amplía el alcance de las inhabilidades más allá del sector público.

La Corte Constitucional ha sostenido de forma reiterada la fuerza vinculante del artículo 44:

Sentencia T-510 de 2003: “Los derechos fundamentales de los niños no solo deben ser protegidos en igualdad de condiciones con los de los adultos, sino que en caso de conflicto deben prevalecer.”

Sentencia C-804 de 2006: “Los derechos de los niños tienen una cláusula de primacía constitucional, por lo cual cualquier norma legal, reglamentaria o práctica que los desconozca debe ser inaplicada.”

B. Marco internacional

Colombia hace parte de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1989, que establece la obligación de los Estados Parte de proteger a los niños contra cualquier forma de abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual (art. 19).

Asimismo, instrumentos como el Protocolo Facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, y las observaciones del Comité de los Derechos del Niño, han instado a los Estados a establecer sistemas eficaces de prevención y detección temprana de la violencia sexual.

En el ámbito regional, la Convención de Belém do Pará exige la adopción de mecanismos legislativos, administrativos y judiciales para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y las niñas.

Una de las Metas de los **Objetivos de Desarrollo Sostenible** es la 16.2 Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños. Según la UNICEF en el mundo 1 de cada 5 niñas y 1 de cada 7 niños sufre violencia sexual en la infancia, pero esto no tiene un indicador de seguimiento específico especial desde el Departamento Nacional de Planeación.

C. Legislación comparada

En países como **Canadá**, el sistema de protección infantil incluye mecanismos de alertas comunitarias y notificación obligatoria por parte de profesionales ante sospechas de abuso sexual⁹.

En **España**, el Plan Estratégico Nacional contra la violencia infantil establece protocolos de detección precoz y redes de alerta que integran educación, salud y servicios sociales¹⁰.

En **México**, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes contempla la creación de sistemas de alerta temprana a nivel estatal.¹¹

En **Chile**, la Ley de Garantías de la Niñez establece sistemas de respuesta inmediata ante vulneraciones graves¹².

VII. CONFLICTO DE INTERÉS

De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, atentamente nos disponemos a señalar que no se evidencian criterios guías en los que se podría configurar conflictos de intereses, sin embargo, pueden existir causales en las que se pueda encontrar cada congresista, las cuales deberán ser determinadas para cada caso en particular por su titular, siendo estos criterios meramente informativos y que deben ser analizados teniendo en cuenta lo expresado en el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019.

Entre las situaciones que señala el artículo 1o antes mencionado, se encuentran: a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado; b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión; y el c) Beneficio directo: aquel que se produzca de

⁹ Consejo de Europa. (2022). *Protection of children against sexual exploitation and abuse: Council of Europe strategies and standards*. <https://www.coe.int/en/web/children/sexual-violence>
Government of Canada. (2020). *Child abuse: It's your duty to report*. Government of Ontario. <https://www.ontario.ca/page/report-child-abuse-and-neglect>

¹⁰ Gobierno de España. (2021). *Ley Orgánica 8/2021, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia*. Boletín Oficial del Estado, 134, 70436–70499. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-9233>

¹¹ Gobierno de México. (2021). *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*. Diario Oficial de la Federación. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDNNA.pdf>

¹² Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile. (2022). *Ley N.º 21.430 sobre Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1168150>

United Nations Children's Fund (UNICEF). (2021). *Ending Violence Against Children: Six Strategies for Action*. <https://www.unicef.org/reports/ending-violence-against-children-six-strategies-action>

forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

VIII. IMPACTO FISCAL

De conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, el presente proyecto de ley no representa una erogación presupuestal nueva, sino que se soporta en la articulación interinstitucional y el aprovechamiento de estructuras y capacidades ya existentes en el Estado. La implementación de los lineamientos aquí previstos se podrá incorporar dentro de los planes, programas y proyectos que ya cuentan con recursos asignados en el presupuesto nacional.

IX. PROPOSICIÓN

Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5 de 1992 se presenta ponencia favorable y, en consecuencia, solicito a la Comisión Primera del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de Ley N° 060 del 2026 “Por medio del cual se modifica la ley 2137 de 2021, se establecen lineamientos para el desarrollo del Sistema Nacional de Alertas tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones”, conforme al texto propuesto.



MANUEL VIRGÜEZ PIRAQUIVE
Senador de la República
Partido Político MIRA

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
PROYECTO DE LEY NÚMERO 060 DE 2026 SENADO**

“Por medio del cual se modifica la ley 2137 de 2021, se establecen lineamientos para el desarrollo del Sistema Nacional de Alertas tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer lineamientos para el funcionamiento, estructura, articulación y operación del Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la prevención de la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes en Colombia denominado -PROTEGE-, en cumplimiento a lo establecido por la Ley 2137 de 2021 y la Ley 1146 de 2007 y se dictan otras disposiciones para fortalecer las medidas de prevención.

ARTÍCULO 2º. Definición. El Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la prevención de la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes en Colombia denominado -PROTEGE- es el conjunto de acciones, procedimientos, instituciones y herramientas tecnológicas interinstitucionales orientadas a la identificación, emisión y activación de alertas ante riesgos de violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes, con el fin de prevenir y garantizar la protección efectiva de sus derechos.

ARTÍCULO 3º Modifíquese el artículo 1º de la Ley 2137 de 2021, de la siguiente manera:

ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente Ley tiene por objeto la creación del Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas y Adolescentes -PROTEGE-, modificar la Ley 1146 de 2007 y establecer medidas que articulen la identificación, atención, prevención y reducción de los principales factores de riesgo de violencia sexual contra los niños, niñas y adolescentes.

ARTÍCULO 4º. Modifíquese el artículo 5º de la Ley 2137 de 2021, de la siguiente manera:

ARTÍCULO 5. Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas, Adolescentes. Crear el Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas y

Adolescentes, como el sistema que permita identificar y detectar los riesgos de violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes y para garantizar una respuesta rápida y eficaz por parte de las diferentes autoridades del Estado, que permita prevenir los actos y hechos constitutivos de violencia sexual.

PARÁGRAFO. El Sistema Nacional de Alertas Tempranas podrá incorporar mecanismos de respuesta rápida y eficaz para la búsqueda, localización y el resguardo de los niños, niñas, adolescentes desaparecidos, raptados y/o secuestrados.

ARTÍCULO 5°. Coordinación Nacional. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), con apoyo del Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Salud y Protección Social y la Fiscalía General de la Nación, será el ente coordinador del Sistema y tendrá como funciones:

1. Administrar y actualizar el Sistema Nacional de Alertas Tempranas -PROTEGE.
2. Coordinar el diseño de protocolos de activación y atención.
3. Capacitar a las entidades territoriales en la implementación del Sistema Nacional de Alertas Tempranas -PROTEGE-.
4. Elaborar reportes anuales de riesgos a las entidades del ámbito nacional y territorial, según corresponda.

ARTÍCULO 6°. En concordancia con el artículo 11° de la Ley 2137 de 2021, será función del Comité Interinstitucional Consultivo para la Prevención de la Violencia Sexual y Atención Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas del Abuso Sexual, el desarrollo de cada tipo de alerta, las cuales tendrán un protocolo de activación y respuesta interinstitucional definido.

En todo caso el Sistema Nacional de Alertas Tempranas -PROTEGE- establecerá las siguientes categorías de alertas:

1. Preventiva: identificación de condiciones o factores de riesgo.
2. Intermedia: señales de alerta ante riesgo probable.
3. Urgente: riesgo inminente de violencia sexual.

El Comité tiene un plazo de seis (6) meses después de la entrada en vigencia de esta ley, para la reglamentación de estas alertas.

ARTÍCULO 7°. Activación del sistema. Las alertas podrán activarse mediante alguna de las siguientes posibilidades:

1. Reportes de ciudadanos/as a líneas de atención.
2. Denuncias ante autoridades competentes.
3. Detección por entidades de salud, educación, seguridad o justicia.
4. Análisis predictivo de datos por parte del sistema.
5. Alertas generadas por organizaciones sociales o comunitarias.

De acuerdo a la caracterización de la alerta, cada entidad involucrada deberá tener una respuesta institucional y ruta de atención conforme a sus funciones.

ARTÍCULO 8°. Sistema de información y respuesta institucional. Se establecerá un sistema de información interoperable, con base en la trazabilidad de la activación de alertas, la protección de datos personales, mapas de riesgo y análisis territorial.

Este sistema estará alojado y administrado por el ICBF en articulación con el Ministerio de Justicia y del Ministerio de Educación Nacional el cual está a cargo del Sistema Nacional de Convivencia Escolar, mediante el cual cada tipo de alerta tendrá una respuesta institucional inmediata para la prevención o mitigación de los riesgos de violencia sexual.

El financiamiento del mismo se dará en los términos del artículo 8° de la Ley 2137 de 2021.

El Gobierno Nacional reglamentará el funcionamiento del sistema de información en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de su promulgación.

ARTÍCULO 9°. Evaluación y seguimiento. El ICBF deberá presentar anualmente un informe al Congreso de la República con las alertas emitidas anualmente según tipo de alertas, entidad responsable, tiempo de respuesta institucional, cobertura territorial e indicadores de prevención efectiva.

ARTÍCULO 10°. Medidas preventivas. Se implementarán medidas preventivas para fortalecer la contratación y vinculación de personas en los entornos escolares dentro de las cuales se deberá tener en cuenta lo siguiente:

- a. Revisión inicial y periódica de inhabilidades. Conforme con lo dispuesto en la Ley 1918 de 2018 sobre el régimen de inhabilidades a quienes hayan sido condenados por delitos sexuales cometidos contra menores, y lo establecido en la Ley 2375 de 2024 sobre los diferentes cargos, oficios o profesiones, se deberá revisar los antecedentes y anotaciones disciplinarios, penales, fiscales y policiales de manera previa a la vinculación y anualmente.
- b. Evaluación de idoneidad. Previo a la vinculación de personal y anualmente o cada vez que se renueve el contrato laboral o civil, se deberá realizar una evaluación psicológica de quienes tengan contacto directo con niños, niñas y adolescentes, que determine si la persona es apta para desempeñarse en contextos escolares y trabajar con menores de 18 años.

Parágrafo. Las disposiciones del presente artículo aplican a todas las instituciones de educación preescolar, básica y media del país, las instituciones que atienden la primera infancia, incluidos los centros de desarrollo infantil, hogares infantiles, jardines infantiles, y las instituciones que atienden o suministran servicios para personas con discapacidad.

ARTÍCULO 11°. Fortalecimiento de los procesos de vigilancia e interventoría en servicios tercerizados. Para el protección de los niños, niñas y adolescentes del país el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF-, el Ministerio de Educación Nacional así como los entes territoriales que cuenten con servicios especiales para el cuidado y educación de la primera infancia, así como de los menores de 18 años, establecerán un protocolo especial para la supervisión de las condiciones establecidas en la presente Ley, de los contratistas personas naturales como personas jurídicas y operadores de los diferentes servicios.

ARTÍCULO 12°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones contrarias.

Del Honorable Congreso de la República,



MANUEL VIRGÜEZ PIRAQUIVE

Senador de la República
Partido Político MIRA