



Entidad originadora:	Dirección de Justicia Formal, Ministerio de Justicia y del Derecho Grupo de Fortalecimiento a la Justicia con Enfoque de Género y Discapacidad. Dirección Jurídica, Ministerio de Justicia y del Derecho
Fecha (dd/mm/aa):	25/09/2026
Proyecto de Decreto:	<i>"Por el cual se reglamenta la Ley 2137 de 2021 en lo relacionado con la organización, funcionamiento e implementación del Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra Niñas, Niños, Adolescentes y Mujeres y se dictan otras disposiciones."</i>

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN

1.1. Antecedentes

La expedición del presente decreto tiene como antecedente normativo principal la Ley 2137 de 2021, *"por la cual se crea el Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas y Adolescentes, se modifica la Ley 1146 de 2007 y se dictan otras disposiciones"*, mediante la cual el legislador estableció medidas que articulen la identificación, atención, prevención y reducción de los principales factores de riesgo de violencia sexual contra los menores de edad en Colombia

En particular, el artículo 5 de la Ley 2137 de 2021, ordenó *" Crear el Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas, Adolescentes y Mujeres, como el sistema que permita identificar y detectar los riesgos de violencia sexual contra niños, niñas, adolescentes y mujeres 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"* y estableció que el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Salud y Protección Social, la Consejería para la Equidad de la Mujer, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Fiscalía General de la Nación, determinaría el



mecanismo mediante el cual se operaría e implementaría el Sistema y reglamentaría sus funciones, competencias y componentes, mandato que constituye el fundamento jurídico directo de la presente iniciativa reglamentaria.

A su vez, la referida ley modificó el artículo 5 de la Ley 1146 de 2007 y fortaleció las funciones del Comité Interinstitucional Consultivo para la Prevención de la Violencia Sexual y Atención Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas del Abuso Sexual, atribuyendo a esa instancia la construcción, elaboración y ajuste del funcionamiento del Sistema Nacional de Alertas Tempranas; la evaluación de sus resultados e información; la formulación de recomendaciones a las regiones, departamentos y municipios; el establecimiento de mecanismos de evaluación de la situación de los entes territoriales; la definición de metodologías de atención para aquellos territorios que presenten mayores índices de violencia sexual; y la unificación y coordinación de estrategias de prevención entre las entidades competentes.

El Sistema de Alertas Tempranas para la prevención de violencias sexuales se concibe principalmente como un mecanismo de articulación institucional para la gestión preventiva del riesgo, que requiere la actuación coordinada de las entidades del orden nacional y territorial, así como la definición de responsabilidades, procedimientos, mecanismos de intercambio de información y respuestas institucionales frente a las alertas identificadas. En este sentido, la Ley 2137 de 2021 estableció, entre otros, los principios de colaboración armónica, coordinación y corresponsabilidad institucional, celeridad, debida diligencia, participación, enfoque territorial e información compartida, los cuales deben orientar la operación del Sistema, y determinó que su implementación y operación se desarrollará en los municipios y distritos en coordinación con las autoridades departamentales y nacionales.

De igual manera, la ley definió como objetivos específicos del Sistema monitorear, identificar y advertir oportunamente los riesgos de violencia sexual; reaccionar de manera rápida y oportuna frente a los riesgos identificados; realizar seguimiento y monitoreo a las medidas adoptadas; y propiciar escenarios de información pública sobre las acciones desarrolladas y los resultados obtenidos.



1.2. Razones de oportunidad y conveniencia que justifican su expedición.

1.1.1. Violencias sexuales a Niños, Niñas, Adolescentes en Colombia.

La violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes constituye una vulneración de sus derechos fundamentales y demanda una respuesta institucional orientada no solo a atender los hechos una vez ocurridos, sino también a identificar oportunamente los factores y situaciones de riesgo, activar las rutas de protección y garantizar la articulación de las entidades competentes. En este contexto, la información actualmente disponible permite dimensionar la magnitud de los hechos registrados y, al mismo tiempo, evidencia las dificultades existentes para analizarlos de manera integral. Lo anterior obedece, entre otros aspectos, a que los sistemas de información registran diferentes momentos y finalidades dentro de las actuaciones de identificación, atención, protección y acceso a la justicia. En consecuencia, las cifras provenientes de estos sistemas no son directamente acumulables ni permiten establecer un número consolidado de víctimas únicas (Mesa Nacional de Alertas Tempranas, 2026, pp. 24–25).

Según el Sistema de Vigilancia en Salud Pública (SIVIGILA), en 2025 se notificaron 33.650 casos de violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes, frente a 28.650 en 2024. Se trata de 5.000 notificaciones adicionales, equivalentes a un aumento calculado del 17,5 %. La violencia sexual constituyó el 46,4 % de las 72.430 notificaciones por distintas formas de violencia contra esta población en 2025 (Comité Interinstitucional Consultivo, 2026, pp. 20–21, tabla 3).

El informe anual 2026 del Comité Interinstitucional Consultivo registra para 2025, en el Sistema de Información Misional del ICBF, 13.305 ingresos a Procesos Administrativos de Restablecimiento de Derechos (PARD) por actos sexuales, 5.225 por acceso carnal y 1.469 por acoso sexual. Estos son motivos de ingreso administrativo y no equivalen a denuncias penales ni a personas únicas. En el mismo año, Medicina Legal registró 16.533 exámenes medicolegales por presunto delito sexual practicados a niñas, niños y adolescentes (Comité Interinstitucional Consultivo, 2026, pp. 17, 24–25).

Por su parte, el registro policial muestra, entre los delitos sexuales reportados contra niñas, niños y adolescentes durante 2025, 8.912 casos de actos sexuales con menor de catorce años (artículo 209



del Código Penal) y 4.516 de acceso carnal abusivo con menor de catorce años (artículo 208). Estas categorías penales refuerzan la necesidad de que la detección temprana y la protección se articulen con la investigación, sin equiparar el número de registros policiales con el de notificaciones de salud o ingresos PARD (Comité Interinstitucional Consultivo, 2026, pp. 28–29).

El primer Boletín Oficial del Sistema Nacional de Alertas Tempranas aporta información sobre procesos penales activos, de alcance temporal diferente al de las cifras anuales anteriores, con corte al 26 de diciembre de 2025, el análisis de la Fiscalía identificó 294.367 noticias criminales activas por delitos sexuales, asociadas a 313.922 registros de víctimas de todas las edades. Por grupos de edad, se reportaron 21.236 registros de 0 a 5 años, 67.637 de 6 a 11, 52.186 de 12 a 13 y 48.106 de 14 a 17 años: en total, 189.165 registros de menores de edad, equivalentes al 60,3 % del conjunto examinado. La interpretación de esta proporción está limitada porque 75.865 registros (24,17 %) carecían de información sobre la edad. El boletín también identificó 36.416 víctimas con más de una noticia criminal asociada, situación que requiere verificación y seguimiento para orientar la protección. Este inventario comprende actuaciones activas a la fecha de corte y no únicamente hechos ocurridos durante 2025 (Mesa Nacional de Alertas Tempranas, 2026, pp. 56–57).

El análisis territorial del boletín integra seis fuentes oficiales —SIVIGILA, SIUCE, SIEDCO, SIM, Medicina Legal y SPOA— aplicando un modelo espaciotemporal a cada una y examinando después la convergencia de sus resultados. Para los registros de enero a diciembre de 2025 identifica patrones persistentes, recientes o en evolución. Las categorías de alerta permiten priorizar la respuesta, pero no miden la incidencia real de los delitos, no constituyen una clasificación del desempeño municipal y deben interpretarse junto con las condiciones de detección y capacidad institucional de cada territorio (Mesa Nacional de Alertas Tempranas, 2026, pp. 22, 24–28, 30).

En la lectura integrada de los tres momentos de la respuesta institucional, el boletín propone cuatro corredores para formular planes situados de mitigación. El primero es Bogotá D. C -Cundinamarca, por la convergencia de alertas en la identificación, la protección y la justicia; incluye municipios como Arbeláez, Cabrera, Chía, Chipaque, Cota, Gutiérrez, La Calera, Pasca, San Bernardo y Une, mientras Soacha, Mosquera y Choachí requieren consolidar la continuidad de las rutas. El segundo corresponde al área metropolitana de Antioquia, con alertas reiteradas en Medellín, Bello,



Copacabana, Envigado, Guarne, Heliconia, Itagüí, La Estrella y San Jerónimo. El tercero comprende Cali, Buenaventura, Palmira, Jamundí, Yumbo, Candelaria, Dagua y La Cumbre, en el Valle del Cauca, con categorías de alerta diferenciadas. El cuarto reúne a Cubarral, Guamal y Uribe (Meta), con prioridad alta sostenida, Bello, (Huila), con prioridad en seguimiento. Esta focalización orienta la coordinación regional y subregional; no supone que otros territorios estén libres de riesgo (Mesa Nacional de Alertas Tempranas, 2026, pp. 65–78).

Los datos aquí previstos ponen de manifiesto tres dificultades relacionadas: la información sobre los hechos y las víctimas está distribuida entre sistemas con propósitos y variables diferentes; persisten vacíos de calidad y desagregación, como la ausencia de edad en una parte de los registros del SPOA; y la emisión de alertas requiere una conexión efectiva con las decisiones, rutas y capacidades de respuesta en cada territorio. El informe anual del Comité también señala retos en el intercambio de la información, la periodicidad de los reportes, articulación entre salud, protección y justicia y uso territorial de los datos (Comité Interinstitucional Consultivo, 2026, pp. 171–175).

En consecuencia, la reglamentación del artículo 5 de la Ley 2137 de 2021 debe dar continuidad operativa al Sistema Nacional de Alertas Tempranas, con el fin de precisar cómo se analizan los riesgos, cómo se comunican y gestionan las alertas, qué entidades intervienen según sus competencias, cómo se articulan los mecanismos nacionales y territoriales y de qué manera se hace seguimiento a las medidas adoptadas. La finalidad es convertir la evidencia disponible en actuaciones de prevención y protección integral oportunas, con enfoque diferencial y territorial, bajo el interés superior y la prevalencia de los derechos de niñas, niños y adolescentes (Mesa Nacional de Alertas Tempranas, 2026, pp. 60–64; Comité Interinstitucional Consultivo, 2026, pp. 174–175).

1.1.2. La violencia sexual contra las mujeres en Colombia.

La violencia sexual contra las mujeres constituye una de las manifestaciones de las violencias basadas en género y representa una vulneración de sus derechos fundamentales, con efectos sobre su integridad física y psicológica, autonomía, dignidad, salud sexual y reproductiva y proyecto de vida. De acuerdo con información del Sistema de Vigilancia en Salud Pública (SIVIGILA), durante 2025 se registraron 38.298 mujeres víctimas de violencia sexual en Colombia, de las cuales aproximadamente el 75 % correspondió a niñas y adolescentes menores de 18 años. De acuerdo



con un informe presentado por la Fiscalía General de la Nación en octubre de 2025, para ese año se reportaron 313.922 casos, de los cuales 263.828 correspondieron a víctimas de sexo femenino. Dentro de este último grupo, 189.162 casos correspondieron a niñas y adolescentes entre los 0 y 17 años, lo que evidencia una afectación significativa de la población menor de edad y refuerza la necesidad de fortalecer los mecanismos de identificación temprana, análisis de riesgos y articulación institucional orientados a su prevención y protección.

Para 2024, el Instituto Nacional de Salud, en virtud del Informe de evento 2024 Violencia de Género e Intrafamiliar y Ataques con Agentes Químicos (2025) reportó 36.898 mujeres víctimas de violencia sexual, equivalentes al 84,3 % del total de casos notificados de este tipo de violencia.

Adicionalmente, según el informe estadístico de Violencia contra mujeres en Colombia (2018-2023) del Ministerio de Justicia y del Derecho (2025), entre el periodo señalado se registraron 237.275 mujeres víctimas en procesos adelantados por delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, lo que evidencia la necesidad de fortalecer las acciones dirigidas no solo a la atención y judicialización de los hechos, sino también a su prevención y a la identificación temprana de los factores de riesgo.

El Documento CONPES 4080 de 2022 identifica, entre otras problemáticas, las limitaciones en la cobertura, efectividad y articulación de las estrategias de prevención y atención integral a nivel nacional y territorial; la persistencia de imaginarios sociales y culturales que justifican o naturalizan las violencias contra las mujeres; la insuficiencia de herramientas diferenciadas para abordar las violencias que afectan a determinados grupos de mujeres; y las mayores barreras que enfrentan las mujeres rurales para acceder a las rutas de prevención y atención integral. Asimismo, el documento reconoce limitaciones presupuestales, administrativas y de capacidades técnicas en las entidades territoriales para desarrollar políticas públicas con enfoque de género. (DNP, 2022)

Una de las principales dificultades se relaciona con la persistencia de patrones culturales y relaciones desiguales de poder que favorecen la naturalización de las violencias contra las mujeres. La prevención de la violencia sexual requiere, por tanto, intervenir sobre los factores sociales y culturales que contribuyen a su reproducción, mediante acciones sostenidas de transformación de



imaginarios, educación, sensibilización, promoción de los derechos sexuales y reproductivos y movilización social.

De igual manera, se identifican dificultades en la articulación intersectorial y territorial. La prevención y respuesta frente a la violencia sexual contra las mujeres requiere la concurrencia de diferentes sectores y autoridades, particularmente de salud, justicia y protección, así como de las entidades territoriales y otros actores sociales. Sin embargo, las diferencias en la capacidad institucional de los territorios y las dificultades para coordinar las actuaciones pueden limitar la identificación temprana de factores de riesgo y la adopción oportuna de medidas de protección y prevención. Las rutas de atención requieren coordinación entre las entidades corresponsables y deben construirse de acuerdo con las condiciones particulares y la oferta institucional de cada territorio, con especial énfasis en las violencias sexuales.

Asimismo, persisten brechas en materia de información y gestión del conocimiento que dificultan la identificación de patrones y factores de riesgo y la formulación de respuestas preventivas basadas en evidencia. El CONPES 4080 reconoce vacíos en la incorporación del enfoque de género en las herramientas de recolección de datos, en la producción de información sectorial y en el uso y análisis de la información disponible. Esta situación limita la capacidad institucional para caracterizar adecuadamente las violencias contra las mujeres, identificar poblaciones y territorios con mayores niveles de riesgo y orientar de manera eficiente los recursos destinados a su prevención. (DNP, 2022)

A ello se suman barreras de acceso a la justicia y situaciones de revictimización, advertidas por la Procuraduría General de la Nación, que pueden dificultar la protección efectiva de las víctimas. En consecuencia, las estrategias de prevención requieren no solo acciones de sensibilización, sino también el fortalecimiento de las capacidades institucionales para identificar oportunamente los riesgos, activar las rutas de atención y protección y garantizar respuestas integrales y no revictimizantes a las Mujeres.

1.1.3. Necesidad de la reglamentación del artículo 5 de la ley 2137 de 2021, mediante el cual se crea el Sistema de Alertas Tempranas para la prevención de violencias sexuales a NNA y Mujeres.



Tal como se expuso en los acápites anteriores, las cifras relacionadas con la violencia sexual contra niñas, niños, adolescentes y mujeres evidencian la necesidad de fortalecer las capacidades del Estado para identificar, analizar, valorar y gestionar oportunamente los riesgos asociados a estas violencias. En este contexto, el artículo 5 de la Ley 2137 de 2021 establece el mandato al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la entidad competente en materia de igualdad de género y la Fiscalía General de la Nación, para reglamentar el mecanismo mediante el cual opere e implemente el Sistema Nacional de Alertas Tempranas.

En desarrollo de este mandato, el presente proyecto de decreto establece la organización, funcionamiento, implementación, coordinación, seguimiento y evaluación del Sistema, así como sus componentes, tipologías de alerta, mecanismos de intercambio de información y responsabilidades institucionales. El SNAT se concibe como un mecanismo permanente de gobernanza interinstitucional, intersectorial y territorial, orientado a integrar y analizar información proveniente de diferentes fuentes, identificar y priorizar factores de riesgo, generar alertas y recomendaciones técnicas y orientar la adopción de medidas preventivas, sin sustituir las competencias legales de las autoridades responsables de la atención, protección, investigación, judicialización o restablecimiento de derechos.

Por tanto, la reglamentación resulta necesaria para hacer operativo el mandato legal y dotar al Sistema de condiciones institucionales y técnicas concretas para la gestión preventiva del riesgo. En particular, permite articular información sectorial, fortalecer la coordinación entre las entidades competentes, identificar factores de riesgo y protectores, generar alertas tempranas y recomendaciones, priorizar intervenciones territoriales y realizar seguimiento a las medidas adoptadas. De esta manera, el decreto busca consolidar una respuesta estatal que no se limite a la atención posterior de los hechos, sino que fortalezca la capacidad de anticipar y gestionar oportunamente los riesgos, promover entornos protectores y orientar acciones coordinadas de prevención y protección integral frente a la violencia sexual.



2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

2.1. Ámbito de aplicación

El proyecto se dirige a las autoridades nacionales y territoriales que, conforme a sus competencias legales, intervienen en la prevención de la violencia sexual, la protección integral, la atención en salud, el acceso a la justicia y la producción y análisis de información. Su aplicación territorial deberá respetar la autonomía de las entidades territoriales y la distribución legal de competencias; la participación en el SNAT no crea por sí sola nuevas obligaciones de gasto ni modifica rutas sectoriales.

La inclusión de las mujeres deriva del texto vigente del artículo 5 de la Ley 2137 de 2021. Las funciones específicas del Comité Interinstitucional Consultivo de la Ley 1146 de 2007 conservan su ámbito legal referido a niñas, niños y adolescentes.

De igual forma orientarán la actuación de las entidades que integran el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, el Sistema Nacional de las Mujeres, el Sistema Nacional de Convivencia Escolar, el Sistema Nacional de Vigilancia en Salud Pública, el SIVIGE (Sistema de Información sobre Violencias de Género), el CIPRUNNA, la Alerta Rosa y las demás instancias de coordinación previstas en el ordenamiento jurídico, de conformidad con sus competencias.

Las organizaciones sociales, comunitarias, académicas, organismos internacionales, entidades privadas y demás actores que participen en acciones de prevención o protección podrán articularse al Sistema de conformidad con los mecanismos previstos en el presente decreto, sin que ello implique el ejercicio de competencias públicas que correspondan exclusivamente a las autoridades.

2.2. Sujetos a quienes va dirigido

Las disposiciones del presente proyecto de Decreto se dirigen a entidades nacionales y territoriales con funciones legales en prevención, protección, salud, educación, seguridad, investigación, justicia, producción de información y seguimiento. Su operación se realizará en municipios y distritos, con coordinación departamental y nacional, conforme al artículo 4 de la Ley 2137.



La articulación con organizaciones sociales y otros actores se realizará dentro de sus capacidades, sin conferirles potestades públicas ni acceso general a información personal o reservada.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

El Proyecto de Decreto es viable jurídicamente, pues no es contrario a la Constitución Política ni a la Ley, y se enmarca en lo ordenado por el artículo 5 de la ley 2137 de 2021, respondiendo a la necesidad de reglamentar el Sistema de Alertas Tempranas para la prevención de la violencia sexual a niños, niñas, adolescentes y mujeres.

La Sentencia SU-184 de 2025 de la Corte Constitucional examina la violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes en diversos entornos y las dificultades de identificación y subregistro; esos elementos apoyan una lectura preventiva y multisectorial del Sistema. (M. P. Miguel Polo Rosero).

Asimismo, la jurisprudencia constitucional sobre debida diligencia frente a las violencias contra las mujeres exige respuestas oportunas y ajustadas al riesgo. Estas referencias orientan la interpretación del proyecto, sin reemplazar el mandato legal específico del artículo 5 de la Ley 2137.

Finalmente, la Ley 2137 de 2021 aparece promulgada y vigente según el registro normativo consultado. El artículo 20 del proyecto de decreto dispone su vigencia desde la publicación y no formula derogatorias expresas.

3.1. Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo.

El decreto se ampara en las facultades que señala el artículo 189, numeral 11 de la Constitución Política de Colombia de 1991, a saber:

“Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

(...) 11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y ordenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes (...)”¹⁰



El artículo 5 de la Ley 2137 de 2021 constituye una habilitación específica para reglamentar las funciones, competencias y componentes del Sistema.

3.2. Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada.

La ley 2137 de 2021, por medio de la cual se *crea el sistema nacional de alertas tempranas para la prevención de la violencia sexual contra los niños, niñas y adolescentes, se modifica la ley 1146 de 2007 y se dictan otras disposiciones*, se encuentra vigente.

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas.

El proyecto de decreto no puede modificar la Ley 2137 de 2021 ni derogar o sustituir disposiciones de rango legal. Tampoco modifica disposiciones reglamentarias expedidas con anterioridad.

3.4 Revisión y análisis de normativa y jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)

3.4.1. Análisis normativo aplicable

El artículo 1 de la Constitución Política consagra al Estado Colombiano como un Estado Social de Derecho, fundado en el respeto y la dignidad humana como principios fundantes, lo que implica el reconocimiento de cada persona como un fin en sí misma y la protección de su autonomía para definir su propio proyecto de vida. Asimismo, obliga al Estado a adoptar medidas eficaces para la garantía y protección de los derechos fundamentales de todas las personas, especialmente de quienes se encuentran en condiciones de mayor vulnerabilidad. (Constitución Política de Colombia, 1991)

Por su parte, el artículo 2 dispone que son fines esenciales del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, así como proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades. (Constitución Política de Colombia, 1991)

En desarrollo de estos mandatos, el artículo 13 constitucional impone al Estado el deber de promover las condiciones necesarias para que la igualdad sea real y efectiva, adoptar medidas en favor de



grupos discriminados o marginados y brindar protección especial a quienes se encuentren en condiciones de debilidad manifiesta. (Constitución Política de Colombia, 1991)

De conformidad con el artículo 44 de la Constitución Política, los niños, niñas y adolescentes son sujetos titulares de derechos prevalentes y deben ser protegidos contra toda forma de violencia, abuso sexual, explotación y demás formas de vulneración de sus derechos. La misma disposición establece una responsabilidad compartida entre la familia, la sociedad y el Estado para garantizar su desarrollo integral y asegurar la protección efectiva de sus derechos. A su vez, el artículo 45 reconoce el derecho de los adolescentes a la protección y a la formación integral y establece el deber del Estado y de la sociedad de garantizar su participación en los organismos públicos y privados encargados de su protección, educación y desarrollo. (Constitución Política de Colombia, 1991)

La protección constitucional de estos derechos debe interpretarse, además, de acuerdo con los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia, en los términos del artículo 93 de la Constitución Política. En este marco, la Convención sobre los Derechos del Niño (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1989), aprobada mediante la Ley 12 de 1991, establece la obligación de los Estados de adoptar medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger a niñas, niños y adolescentes contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido, trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, teniendo como consideración primordial su interés superior.

En relación con los derechos de las mujeres, el Estado colombiano ha asumido igualmente obligaciones específicas de prevención, protección y respuesta frente a las violencias basadas en género. La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención de Belém do Pará, (Organización de los Estados Americanos, 1994), reconoce el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia y establece obligaciones estatales dirigidas a prevenir, investigar y sancionar las diferentes formas de violencia contra las mujeres, así como a adoptar las disposiciones legislativas y de otra índole necesarias para hacer efectivos estos derechos.

De manera particular, la Convención establece obligaciones relacionadas con el fortalecimiento de las capacidades institucionales, la generación de información y la recopilación de estadísticas sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra las mujeres, con el propósito de



evaluar la eficacia de las medidas adoptadas y formular los cambios que resulten necesarios. Este estándar internacional permite sustentar la importancia de contar con mecanismos institucionales de producción, integración, análisis, seguimiento y utilización de información para orientar las acciones de prevención y respuesta frente a las violencias.

La recomendación General núm. 35 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2017) reconoce la violencia por razón de género contra la mujer como una manifestación de relaciones y estructuras que reproducen desigualdades, y destaca la necesidad de adoptar respuestas jurídicas y normativas adecuadas frente a sus causas y efectos. Asimismo, reconoce que las mujeres pueden experimentar formas múltiples e interrelacionadas de discriminación, lo que demanda respuestas estatales que tengan en cuenta las diferentes condiciones y circunstancias que pueden incidir en la exposición a las violencias.

En el ordenamiento jurídico interno colombiano, en particular, la Ley 1098 de 2006 (Congreso de Colombia, 2026) desarrolló el principio de protección integral de niñas, niños y adolescentes y estableció obligaciones estatales relacionadas con la prevención, protección, restablecimiento y seguimiento de sus derechos. Asimismo, asignó al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, como ente rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, responsabilidades de articulación de las entidades encargadas de garantizar y restablecer los derechos de esta población en los ámbitos nacional y territorial.

Por su parte, la Ley 1146 de 2007 (Congreso de Colombia, 2007) estableció medidas para la prevención de la violencia sexual y la atención integral de niñas, niños y adolescentes víctimas de abuso sexual, y creó el Comité Interinstitucional Consultivo como instancia nacional de coordinación para la formulación, articulación y seguimiento de acciones relacionadas con la prevención y atención de estas violencias.

Finalmente, la Ley 2137 de 2021 (Congreso de Colombia, 2021) creó el Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra Niñas, Niños, Adolescentes y Mujeres. El Sistema responde a la necesidad de fortalecer las capacidades estatales para identificar y detectar oportunamente los riesgos de violencia sexual y favorecer una respuesta rápida y eficaz de las autoridades competentes.



Así, el fundamento de derechos de la reglamentación propuesta se encuentra en la necesidad de hacer efectiva la obligación estatal de prevenir las violencias sexuales y proteger de manera integral a las personas que puedan encontrarse expuestas a ellas, mediante mecanismos que permitan anticipar riesgos, fortalecer los factores protectores, mejorar la coordinación institucional y orientar la adopción de medidas preventivas.

3.4.2. Análisis jurisprudencial aplicable

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha desarrollado de manera progresiva el alcance de las obligaciones del Estado frente a la violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes y frente a las violencias contra las mujeres, reconociendo que se trata de fenómenos que trascienden la esfera individual o privada y que requieren respuestas estatales integrales, oportunas, articuladas y orientadas a la prevención, protección y garantía de los derechos fundamentales.

La Corte Constitucional en la sentencia C- 468 del 2025, recuerda la especial protección que el Estado les debe brindar a los NNA, en virtud de la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran, por razón de su edad. Particularmente, la protección especial para los NNA se sustenta en: (i) la necesidad de garantizar su dignidad humana, en tanto son sujetos autónomos de derechos; (ii) su vulnerabilidad, al ser sujetos “que empiezan la vida, que se encuentran en situación de indefensión y que requieren de especial atención”; (iii) en su importancia para la sociedad y, (iv) el hecho de que se encuentran en proceso de desarrollo físico, mental y emocional para alcanzar la madurez necesaria para el manejo autónomo de su proyecto de vida. (M.P. Lina Marcela Escobar Martínez).

En relación con la violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes, la Corte Constitucional en la Sentencia SU-184 de 2025, realizó una aproximación amplia al fenómeno y destacó su progresivo reconocimiento como una problemática de relevancia pública. La Corte señaló que su comprensión como fenómeno social permitió superar aproximaciones que lo circunscribían exclusivamente al ámbito privado o familiar y reconocer que las violencias contra esta población pueden estar relacionadas con relaciones de poder y desigualdad que demandan una respuesta activa tanto del Estado como de la sociedad (M.P. Miguel Polo Rosero)



También destacó que la violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes presenta características particulares derivadas de la condición de los sujetos involucrados, de los contextos en los que ocurren los hechos y de las dificultades asociadas a su identificación y denuncia. En este sentido, la sentencia diferencia las conductas de violencia o abuso sexual de otros conceptos y resalta que aquellas afectan bienes jurídicos relacionados con la libertad, integridad y formación sexual de niñas, niños y adolescentes y tienen relevancia jurídico-penal.

Esta caracterización resulta particularmente relevante para las medidas de prevención, en la medida en que la Corte advierte que la violencia sexual contra esta población puede ocurrir en distintos entornos y no se limita a un escenario determinado. La providencia hace referencia a contextos familiares, escolares, religiosos, comunitarios y otros espacios en los que pueden presentarse situaciones de vulnerabilidad, lo que evidencia la necesidad de que las respuestas institucionales tengan capacidad para reconocer diferentes factores y contextos de riesgo, sin circunscribir la prevención a un único ámbito de ocurrencia.

Adicionalmente, advierte que, pese al desarrollo normativo y a las diferentes aproximaciones para su diagnóstico, la caracterización de la violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes enfrenta obstáculos sociales y económicos que dificultan determinar su magnitud, entre ellos el hecho de que muchas conductas ocurran fuera del alcance de testigos y en contextos en los que la denuncia puede generar consecuencias adversas para las víctimas. Esta situación contribuye al subregistro y genera dificultades para caracterizar adecuadamente el fenómeno.

En la sentencia de la Corte Constitucional SU-659 de 2015, recoge la doctrina sobre la debida diligencia y su relación con el interés superior de la niñez y la adolescencia, indicando que este principio está integrado por al menos tres contenidos esenciales; (i) prevenir; (ii) investigar y sancionar; (iii) reparar. El deber de debida diligencia viene a reforzar las obligaciones tanto internacionales como constitucionales al acceso a la administración de justicia y debido proceso (M.P Alberto Rojas Ríos)

En materia de violencias contra las mujeres, la jurisprudencia constitucional también ha desarrollado el reconocimiento del derecho fundamental de las mujeres a una vida libre de violencias, entendido como un derecho autónomo que impone obligaciones específicas al Estado. En la Sentencia T-529 de 2023, la Corte recopiló distintos desarrollos jurisprudenciales relacionados con la protección de



las mujeres frente a diferentes formas de violencia, incluida la violencia sexual, la violencia doméstica y la violencia institucional. (M.P Alejandro Linares Cantillo)

En dicha providencia, la Corte reiteró que la protección constitucional de las mujeres frente a las violencias no se limita al ámbito privado ni a las relaciones de pareja o familiares. Por el contrario, reconoció la existencia de riesgos diferenciados de violencia que pueden presentarse en diversos contextos y señaló que las autoridades deben considerar las circunstancias particulares de cada situación para adoptar medidas adecuadas de protección.

De manera especial, esta sentencia desarrolló el alcance de la obligación de debida diligencia que corresponde al Estado frente a la violencia contra las mujeres. La Corte, con fundamento en la Convención de Belém do Pará, reiteró que las autoridades deben actuar con debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra las mujeres y establecer procedimientos legales justos y eficaces, incluyendo medidas de protección.

Asimismo, precisó que la obligación estatal no se agota en la investigación y sanción de los hechos una vez ocurridos, el Estado tiene obligaciones relacionadas con la prevención, investigación, juzgamiento, garantía de no repetición y abstención de ejercer violencia institucional, y que las autoridades deben adoptar medidas positivas dirigidas a garantizar una vida libre de violencias.

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia, ha reiterado la especial protección constitucional de los niños, niñas y adolescentes y ha censurado toda forma de violencia ejercida en su contra. En particular, en la Sentencia STC7597 de 9 de junio de 2016, la Corporación destacó la prevalencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y la obligación de garantizar su interés superior, en atención a su condición de sujetos de especial protección constitucional (CSJ, STC7597-2016, Rad. 08001-22-13-000-2016-00020-01).

En este sentido, la protección de los niños, niñas y adolescentes no constituye una responsabilidad exclusiva de una determinada autoridad o institución, sino que compromete a la familia, la sociedad y el Estado, quienes, desde sus respectivos ámbitos de actuación y competencias, deben concurrir en la garantía efectiva de sus derechos y en la prevención, atención y erradicación de las diferentes formas de violencia que puedan afectarlos. La propia jurisprudencia de la Corte Suprema ha



reconocido que los niños, niñas y adolescentes son sujetos de especial protección y que el Estado debe adoptar medidas dirigidas a asegurar el goce efectivo de sus derechos.

Así, los principios de interés superior, prevalencia de derechos, protección integral y corresponsabilidad imponen a las autoridades el deber de adoptar, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, medidas oportunas y eficaces para prevenir y atender las situaciones que puedan representar una amenaza o vulneración de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, particularmente frente a las diferentes manifestaciones de violencia.

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

La concertación y revisión jurídica del presente proyecto de decreto comprendió a las entidades previstas en el artículo 5 de la Ley 2137 de 2021, teniendo en cuenta su denominación institucional vigente y sus competencias actuales, así:

- Ministerio de Salud y Protección Social.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)
- Fiscalía General de la Nación.
- Ministerio de la Igualdad (hoy en liquidación)

4. IMPACTO ECONÓMICO

La operación del Sistema Nacional de Alertas Tempranas aprovecha sistemas de información y capacidades institucionales existentes. No obstante, el análisis periódico, el intercambio de información, la gestión de alertas y el acompañamiento territorial pueden requerir recursos de operación y fortalecimiento. Su costo deberá determinarse según las actividades, responsabilidades y fases de implementación previstas en el proyecto de decreto; por ello, no se afirma que el impacto fiscal sea inexistente.

El artículo 8 de la Ley 2137 autoriza como fuentes partidas del Presupuesto General de la Nación, cooperación, donaciones, recursos de libre inversión del componente de propósito general del



Sistema General de Participaciones y otras fuentes lícitas directamente vinculadas a la sostenibilidad.

La sostenibilidad del Sistema deberá examinarse junto con las fuentes previstas en el artículo 8 de la Ley 2137 de 2021 y con la disponibilidad presupuestal de las entidades competentes. Antes de la expedición, corresponde precisar las actividades cubiertas con apropiaciones existentes, las necesidades adicionales y la concordancia del artículo 18 del proyecto con la norma legal que se reglamenta.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)

De conformidad con el artículo 8 de la Ley 2137 de 2021, las acciones, programas y proyectos del Sistema Nacional de Alertas Tempranas podrán financiarse con las fuentes que se transcriben a continuación. La disponibilidad efectiva de recursos deberá sustentarse en las apropiaciones y certificaciones presupuestales aplicables a las actividades que asuma cada entidad:

*(...) **Financiación del sistema nacional de alertas tempranas para la prevención de la violencia sexual contra los niños, niñas y adolescentes.** Las acciones, programas y proyectos que se adelanten en desarrollo del sistema nacional de alertas tempranas para la prevención de la violencia sexual contra los niños, niñas y adolescentes, podrán tener como fuentes de financiación los recursos provenientes de:*

- 1. Las partidas específicas del Presupuesto General de la Nación.*
- 2. Recursos de cooperación internacional.*
- 3. Las donaciones de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras y organismos internacionales.*
- 4. Los recursos de libre inversión del componente de Propósito General del Sistema General de Participaciones.*
- 5. Las demás fuentes de financiación de origen lícito que contribuyan de manera directa y exclusiva a la sostenibilidad del sistema.*

Parágrafo. *El Gobierno Nacional apropiará en la Ley del Presupuesto General de la Nación, para cada vigencia fiscal, los recursos necesarios para la operación y sostenibilidad del Sistema.*



Adicionalmente y de conformidad al artículo 7 de la ley 2137 de 2021, es el Ministerio de Salud y Protección Social quien queda autorizado para administrar, por medio de la Secretaría Técnica del Comité Interinstitucional Consultivo para la Prevención de la Violencia Sexual y Atención Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas del Abuso Sexual, una cuenta especial sin personería jurídica, destinada a la recepción de los recursos captados para la prevención de la violencia sexual y la atención integral de los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual.

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACION.

Por su objeto de coordinación institucional, análisis de información y prevención de violencias, el proyecto no establece intervenciones físicas ni medidas que, en sí mismas, permitan identificar un impacto ambiental o sobre el patrimonio cultural. La implementación territorial concreta deberá observar las normas aplicables cuando las actividades previstas en cada plan puedan afectar estos ámbitos.

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)

Se cuenta con dos insumos técnicos principales: el Boletín Oficial del Sistema Nacional de Alertas Tempranas n.º 001, elaborado en julio de 2026 por la Mesa Nacional de Alertas Tempranas con apoyo metodológico del ICBF y la Fiscalía General de la Nación; y el Informe al Congreso de la República 2025 del Comité Interinstitucional Consultivo, publicado en 2026. El primero se adjunta como Anexo 1 de esta memoria justificativa (Mesa Nacional de Alertas Tempranas, 2026, pp. 2, 4–6; Comité Interinstitucional Consultivo, 2026, pp. 15–32).

El informe anual aporta cifras de SIVIGILA, SIM–PARD, Medicina Legal y SIEDCO correspondientes a 2025; permite precisar las modalidades de violencia sexual registradas y sustenta la identificación del problema público. El boletín complementa estas cifras con el análisis espacial y temporal de seis fuentes, la convergencia de alertas y la propuesta de planes situados de mitigación. La lectura conjunta exige conservar las diferencias entre notificaciones, ingresos administrativos, valoraciones forenses, registros policiales e investigaciones penales.



El boletín documenta la metodología utilizada para identificar alertas estructurales de violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes. A partir de registros municipales de 2025, el ICBF analizó de forma independiente seis fuentes oficiales de los sectores salud, educación, seguridad, protección y justicia: SIVIGILA, SIUCE, SIEDCO, SIM, Medicina Legal y SPOA. Aplicó la metodología espaciotemporal Emerging Hot Spot Analysis (EHSA), que combina el estadístico Getis-Ord G_i^* para identificar concentraciones territoriales significativas y la prueba Mann-Kendall para examinar su evolución en el tiempo. Posteriormente, integró los resultados conforme a tres momentos de la respuesta institucional: identificación y notificación; protección y atención; y acceso a la justicia. La Fiscalía aportó, de manera complementaria, un análisis de inteligencia territorial basado en el SPOA para contextualizar las dinámicas criminales y los patrones de recurrencia y posible revictimización (Mesa Nacional de Alertas Tempranas, 2026, pp. 18–20, 24–28).

Como resultado, el ejercicio identificó patrones persistentes y emergentes y propuso territorios de prioridad inmediata para la formulación de Planes Situados de Mitigación: el corredor Bogotá D. C.–Cundinamarca, Antioquia metropolitana, Valle del Cauca y los municipios de Cubarral, Guamal y Uribe, en Meta. También distinguió territorios que requieren fortalecimiento institucional prioritario y otros que demandan prevención y monitoreo. Estos hallazgos sustentan técnicamente las disposiciones del proyecto normativo dirigidas al análisis periódico de información oficial, la generación de alertas estructurales, la coordinación entre entidades y la orientación de respuestas territoriales mediante planes situados (Mesa Nacional de Alertas Tempranas, 2026, pp. 78–79).

Referencias:

- Comité Interinstitucional Consultivo para la Prevención de la Violencia Sexual y la Atención Integral de Niñas, Niños y Adolescentes Víctimas de Violencia Sexual. (2026). Informe al Congreso de la República 2025: Ley 1146 de 2007. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
<https://portalsuin.icbf.gov.co/sites/suin/Documents/Pol%C3%ADticas/Ley%201146/INFORME%20ANUAL%20COMIT%C3%89%20INTERINSTITUCIONAL%20CONSULTIVO%20-%202025%20VF.pdf>
- Mesa Nacional de Alertas Tempranas. (2026). Boletín oficial del Sistema Nacional de Alertas Tempranas: Violencia sexual contra niñas, niños, adolescentes y mujeres (Boletín n.º 001). Instituto Colombiano de Bienestar Familiar [Anexo 1 de la presente memoria justificativa].



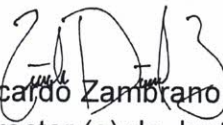
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2026). *Boletín estadístico: Dirección de Protección Especial, febrero de 2026*.
<https://www.icbf.gov.co/system/files/BoletinEstadisticoFebrero.pdf>
- Instituto Nacional de Salud. (2025). *Informe anual de violencia de género e intrafamiliar y ataques con agentes químicos: 2024*. Sistema de Vigilancia en Salud Pública (SIVIGILA).
<https://www.ins.gov.co/Violencias/SIVIGILA%20%282024%29%20Informe%20anual%20de%20violencia%20de%20g%C3%A9nero%20e%20intrafamiliar%20y%20ataques%20con%20agentes%20qu%C3%ADmicos.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2025). *Boletín 25N*. Dirección de Desarrollo Social.
<https://www.dnp.gov.co/LaEntidad/subdireccion-general-prospectiva-desarrollo-nacional/direccion-desarrollo-social/Documents/Bolet%C3%ADn%2025N.pdf>
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2026). *Boletín estadístico mensual: febrero de 2026*.
https://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/1273727/Boletin_febrero_2026.pdf
- Sistema de Vigilancia en Salud Pública – SIVIGILA (2024)
- Corte Constitucional de Colombia. (2025). *Sentencia C-468 de 2025* (M.P. Lina Marcela Escobar Martínez). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2025/C-468-25.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2025). *Sentencia SU-184 de 2025* (M. P. Miguel Polo Rosero). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2025/SU184-25.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2015). *Sentencia SU-659 de 2015* (M. P. Alberto Rojas Ríos). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/SU659-15.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2023). *Sentencia T-529 de 2023* (M. P. Alejandro Linares Cantillo). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/T-529-23.htm>
- Constitución Política de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991.
- Congreso de Colombia. (2006, 8 de noviembre). *Ley 1098 de 2006, por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia*. Diario Oficial No. 46.446.
- Congreso de Colombia. (2007, 10 de julio). *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 Colombia. (2021, 29 de agosto). *Ley 2137 de 2021, por la cual se crea el Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas, Adolescentes y Mujeres, se modifica la Ley 1146 de 2007 y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 51.777.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1989, 20 de noviembre). *Convención sobre los Derechos del Niño*. Resolución 44/25. Naciones Unidas.
- Organización de los Estados Americanos. (1994, 9 de junio). *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará”*. Organización de los Estados Americanos.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. (2017). *Recomendación general núm. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la Recomendación general núm. 19*. Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.



- Departamento Nacional de Planeación. (2022). *Documento CONPES 4080: Política pública de equidad de género para las mujeres: Hacia el desarrollo sostenible del país*. Consejo Nacional de Política Económica y Social.

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria <i>Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)</i>	Pendiente de expedición, tras completar y acreditar la consulta pública, la publicidad y la incorporación en la agenda que corresponda.
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo <i>(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)</i>	N/A
Informe de observaciones y respuestas <i>(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i>	Pendiente de consolidación una vez concluido el término de consulta pública; incluir las observaciones recibidas y las respuestas motivadas de la entidad.
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio< <i>(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)</i>	N/A
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	N/A
Otro <i>(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)</i>	


Ricardo Zambrano Erazo
Director (e) de Justicia Formal
Ministerio de Justicia y del Derecho


Diana Patricia Ríos García
Directora Jurídica
Ministerio de Justicia y del Derecho