

Bogotá D.C; septiembre ____ de 2025

Doctor
JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
Secretario General
Cámara de Representantes
E.S.D.

REF: RADICACIÓN PROYECTO DE LEY

En mi condición de Representante a la Cámara y haciendo uso del derecho y las facultades consagradas en la Constitución Política de Colombia y en la Ley 5ta de 1992, me permito poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente Proyecto de Ley ***“Por medio de la cual se crea un programa de apoyo psicológico integral y continuo para las víctimas de delitos sexuales contra menores de edad”*** con el fin de iniciar con el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Constitución y la ley.

Atentamente,

OLMES DE JESÚS ECHEVERRÍA DE LA ROSA
Representante a la Cámara
Departamento del Magdalena

FLORA PERDOMO ANDRADE
Representante a la Cámara
Departamento del Huila

JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS
Representante a la Cámara
Departamento del Meta

ANIBAL GUSTAVO HOYOS FRANCO
Representante a la Cámara
Departamento de Risaralda

SOLEDAD TAMAYO TAMAYO
Senadora de la República

CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR
Representante a la Cámara
Departamento del Tolima

ANGELA MARÍA VERGARA GONZALEZ
Representante a la Cámara
Departamento de Bolívar

CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE
Representante a la Cámara
Departamento del Valle del Cauca

YULIETH ANDREA SÁNCHEZ CARREÑO
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

YENICA SUGEIN ACOSTA INFANTE
Representante a la Cámara
Departamento del Amazonas

Proyecto de Ley No. ____ de 2025

“Por medio de la cual se establece un programa de apoyo psicológico integral y continuo para las víctimas de delitos sexuales contra menores de edad”

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto crear un programa nacional de atención psicológica continua, especializada y gratuita, dirigido a las víctimas de delitos sexuales cometidos durante la niñez y la adolescencia, con el fin de garantizar un acompañamiento integral que cubra todas las etapas de su desarrollo y pueda extenderse en su tránsito a la vida adulta, asegurando su recuperación emocional, psicológica y social.

Artículo 2°. Programa de apoyo psicológico integral y permanente. El Ministerio de Salud y Protección Social en concurrencia con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, creará un programa de apoyo psicológico integral y permanente, dirigido a las víctimas de delitos sexuales ocurridos durante la niñez y adolescencia, el cual deberá brindar acompañamiento psicológico gratuito y especializado desde el momento de la denuncia y hasta la mayoría de edad, pudiendo extenderse según la necesidad de la víctima.

Artículo 3°. Atención especializada en salud mental. Las Entidades Promotoras de Salud (EPS) y las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) o quienes hagan sus veces, deberán garantizar atención psicológica y psiquiátrica especializada y de calidad a las víctimas de delitos sexuales en su niñez, sin ningún tipo de limitación temporal en el marco del programa de apoyo psicológico integral y permanente al que refiere el artículo anterior. Las víctimas tendrán derecho a acceder a este servicio de manera preferente y gratuita.

Artículo 4°. Unidades especializadas en salud mental infantil. El Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación con las entidades territoriales de salud, promoverá la creación y fortalecimiento de unidades especializadas en salud mental infantil dentro de la red hospitalaria pública, con personal capacitado y protocolos diferenciados para la atención de víctimas de violencia sexual en la niñez y adolescencia.

Artículo 5°. Seguimiento y evaluación del programa de apoyo. El Ministerio de Salud, en coordinación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), implementará un sistema de seguimiento y evaluación periódica del impacto del programa de apoyo psicológico, garantizando la calidad y continuidad del servicio prestado a las víctimas.

Artículo 5°. Financiación. El Gobierno Nacional garantizará los recursos necesarios para la implementación del programa de apoyo psicológico integral y permanente, mediante asignaciones específicas en el Presupuesto General de la Nación.

Artículo 6. Vigencia y derogatoria. La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

OLMES DE JESÚS ECHEVERRÍA DE LA ROSA

Representante a la Cámara
Departamento del Magdalena

FLORA PERDOMO ANDRADE

Representante a la Cámara
Departamento del Huila

JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS

Representante a la Cámara
Departamento del Meta

ANIBAL GUSTAVO HOYOS FRANCO

Representante a la Cámara
Departamento de Risaralda

SOLEDAD TAMAYO TAMAYO

Senadora de la República

CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR

Representante a la Cámara
Departamento del Tolima

ANGELA MARÍA VERGARA GONZALEZ

Representante a la Cámara
Departamento de Bolívar

CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE

Representante a la Cámara
Departamento del Valle del Cauca

YULIETH ANDREA SÁNCHEZ CARREÑO

Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

YENICA SUGEIN ACOSTA INFANTE

Representante a la Cámara
Departamento del Amazonas

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY _____ DE 2025 CÁMARA

“Por medio de la cual se establece un programa de apoyo psicológico integral y continuo para las víctimas de delitos sexuales contra menores de edad”

El presente proyecto de Ley está compuesto por los siguientes apartes:

1. Objeto
2. Justificación del proyecto
3. Marco jurídico
 - 3.1. Internacional
 - 3.2. Constitucional
 - 3.2 Legal
4. Competencia del Congreso
 - 4.1 Constitucional
 - 4.2 Legal
5. Impacto Fiscal
6. Conflictos de interés

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO

Este proyecto crea un marco legal para establecer un esquema de atención psicológica continua y gratuita para las víctimas de delitos sexuales desde la niñez hasta la adultez en aras de ofrecer a las víctimas un seguimiento psicológico integral que cubra todas las etapas de su desarrollo y su transición a la vida adulta, garantizando su recuperación emocional, psicológica y social.

El proyecto propende por un apoyo efectivo a niños, niñas y adolescentes –NNA- víctimas de delitos sexuales, disminuyendo el impacto emocional y mental a largo plazo, facilitando su reintegración social y el restablecimiento de sus derechos.

2. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

La violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes constituye una de las violaciones más graves de derechos en el país. Aunque en las últimas décadas se han expedido normas y diseñado programas de atención, los indicadores muestran que se trata de un fenómeno persistente que demanda respuestas más sólidas y garantistas, en particular frente al acceso real y permanente a la atención psicológica especializada.

El proyecto de ley que aquí se presenta busca cerrar esas brechas mediante tres ejes centrales: garantizar que el acompañamiento psicológico no tenga límite de tiempo, crear unidades especializadas en salud mental infantil y establecer la formación obligatoria en trauma infantil para los profesionales del área.

Las consecuencias de la violencia sexual en la niñez y la adolescencia son devastadoras. Los daños trascienden el plano individual: afectan el desarrollo físico y emocional, reducen las capacidades de aprendizaje, generan problemas de salud mental y comprometen la vida social y familiar. Estas afectaciones limitan el proyecto de vida de las víctimas, reducen su productividad futura y perpetúan dinámicas de violencia que se transmiten de una generación a otra.

A nivel global, la magnitud del problema es alarmante. Se calcula que cada año cerca de mil millones de niños, entre 2 y 17 años, son víctimas de violencia física, emocional o sexual (Hillis & Amobi, 2016). La pandemia de COVID-19 agudizó la vulnerabilidad de la infancia y expuso a millones de menores adicionales a situaciones de violencia (World Vision, 2020).

El Informe Mundial sobre la Trata de Personas de 2022, publicado por la UNODC, confirmó que en 2020 los menores representaban el 35 % de las víctimas de trata en el mundo, el porcentaje más alto desde 2004. De ese total, un 18 % eran niñas y un 17 % niños. El documento advierte que las niñas fueron explotadas con mayor frecuencia en contextos sexuales, mientras que los niños fueron usados en actividades delictivas o en trabajos forzados. Además, las niñas tenían un 50 % más de probabilidades de ser violentadas que las mujeres adultas. Estas cifras reflejan la urgencia de reforzar los marcos normativos y de implementar programas que no solo prevengan la violencia, sino que también aseguren un acompañamiento terapéutico continuo y especializado para quienes ya han sido víctimas.

La situación en Colombia es igualmente alarmante. El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses reportó en 2023 un total de 20.457 casos de abuso sexual contra menores, de los cuales el 85 % correspondió a niñas y adolescentes.

Diversos estudios muestran que los menores víctimas de abuso sexual enfrentan un riesgo elevado de desarrollar problemas de salud mental cuando no reciben atención adecuada. Un ejemplo reciente es el estudio “Asociación entre abuso sexual y distrés psicológico en adolescentes escolarizados de Santa Marta, Colombia” (Caballero-Domínguez et al., 2022), en el que participaron 1.462 jóvenes entre 13 y 17 años. En ese trabajo se encontró una prevalencia del 17,37 % de abuso sexual, y se documentaron riesgos estadísticamente significativos de depresión, estrés postraumático y riesgo suicida para quienes habían sufrido abuso sexual.

El más reciente Boletín Estadístico de la Dirección de Protección del ICBF, con corte a febrero de 2025, ofrece un panorama preocupante sobre la situación de los niños, niñas y adolescentes en Colombia. De acuerdo con este informe, 71.148 menores se encontraban bajo procesos administrativos de restablecimiento de derechos, y dentro de este universo la violencia sexual aparece como la segunda causa más frecuente de ingreso, con 19.716 casos registrados. Estas cifras no son

solo números: evidencian que la violencia sexual contra menores de edad continúa siendo una de las formas más graves y persistentes de vulneración de derechos en el país.

Aunque el ICBF ha desarrollado lineamientos técnicos y programas de atención para este tipo de casos, los datos revelan que la respuesta institucional todavía resulta insuficiente frente a la magnitud del problema. La violencia sexual en la infancia genera daños que no se limitan al momento de la agresión, sino que dejan huellas emocionales y psicológicas profundas, muchas veces permanentes, que requieren acompañamiento especializado y continuo. El hecho de que casi veinte mil niños y adolescentes hayan ingresado al sistema de protección por esta causa en un solo periodo muestra con claridad la necesidad de pasar de medidas temporales a un esquema sólido con rango legal, que garantice acceso permanente y especializado a la atención psicológica.

En este contexto, el proyecto de ley adquiere plena justificación. La propuesta de establecer la atención psicológica sin límite de tiempo, la creación de unidades especializadas en salud mental infantil y la formación obligatoria en trauma infantil para los profesionales de la salud responde directamente a las brechas que reflejan las propias estadísticas del ICBF. Mientras la violencia sexual sigue siendo uno de los principales motivos de intervención estatal, la atención ofrecida a las víctimas carece de continuidad y no siempre cuenta con la especialización requerida.

Así, los datos oficiales no solo confirman la gravedad del problema, sino que también evidencian la urgencia de transformar la respuesta en política pública garantizada por ley. Este proyecto de Ley busca precisamente llenar esos vacíos, cerrando una deuda histórica con las víctimas de violencia sexual infantil y recordando que, si el trauma no prescribe, la atención psicológica tampoco debe hacerlo.

La magnitud de la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes se confirma con las cifras más recientes de organismos oficiales. El informe *Datos para el Cambio* del ICBF (2024) muestra que, en 2023, la violencia sexual se consolidó como una de las principales causas de ingreso al Programa Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD). Solo ese año se registraron más de 19.700 casos de menores vinculados al sistema de protección por esta causa, lo que refleja un fenómeno persistente y de gran impacto social. A pesar de los esfuerzos institucionales, estas cifras revelan que las medidas actuales aún no logran ofrecer una respuesta suficiente frente a la magnitud del problema.

De manera complementaria, el *Forensis 2023* del Instituto Nacional de Medicina Legal documenta un panorama igualmente alarmante. Durante ese año, se practicaron más de 31.000 necropsias por muertes violentas y se realizaron 221.125 valoraciones médico-legales por diferentes formas de violencia, entre ellas los presuntos delitos sexuales. En este campo, la violencia afectó de forma desproporcionada a los menores de edad: los adolescentes entre 12 y 17 años estuvieron entre los grupos con mayor vulnerabilidad, siendo las niñas las principales víctimas de abuso sexual. Estas valoraciones, además de constituir pruebas judiciales, reflejan la carga psicológica y social que soportan miles de familias y dejan en evidencia la urgencia de respuestas más sólidas en materia de salud mental.

Ambos reportes, al ser elaborados por el ICBF y Medicina Legal, dos entidades oficiales con competencias directas en protección y peritaje forense, aportan evidencia robusta para justificar la

necesidad de un cambio estructural. El proyecto de ley que propone garantizar la atención psicológica permanente, crear unidades especializadas en salud mental infantil y formar obligatoriamente a los profesionales en trauma infantil responde directamente a estas brechas. Si casi veinte mil menores ingresan al sistema de protección por violencia sexual en un solo año y decenas de miles de casos son valorados por Medicina Legal, resulta evidente que los mecanismos actuales no alcanzan para asegurar un tratamiento integral ni sostenido en el tiempo. Con base en estos datos, el proyecto no solo adquiere pertinencia, sino que se constituye en una obligación ética y política frente a una de las vulneraciones más graves de derechos en la infancia.

El “Lineamiento Técnico para la Atención a Niños, Niñas y Adolescentes con Derechos Amenazados o Vulnerados, Víctimas de Violencia Sexual (LM18.P, versión 2, 4 de julio de 2018)”, adoptado mediante la Resolución 6022 de 2010 y posteriormente ajustado por la Resolución 8376 de 2018, tiene como propósito servir de guía en la atención integral de los menores y articularse con la ruta administrativa de restablecimiento de derechos. Se trata, en consecuencia, de un instrumento de carácter orientador que carece de fuerza normativa equivalente a la ley y que, por lo mismo, no establece obligaciones indefinidas en la prestación de servicios —como tratamientos psicológicos de carácter permanente— ni la creación de unidades hospitalarias especializadas de atención exclusiva.

El lineamiento reconoce, no obstante, que la violencia sexual en la infancia y la adolescencia deja secuelas profundas que pueden prolongarse en el tiempo y afectar de manera integral el desarrollo físico, emocional y social de las víctimas. Advierte además que este fenómeno no debe reducirse a un asunto de salud pública, sino que constituye una grave vulneración de derechos humanos que demanda acciones sostenidas y de largo plazo. Sin embargo, en la práctica, se mantienen limitaciones estructurales: la ruta no asegura que la atención psicológica se preste sin límite temporal, no existe un mandato normativo para crear unidades hospitalarias especializadas en salud mental infantil, no se exige de manera obligatoria la formación en trauma infantil a los profesionales que atienden a estas víctimas, y los mecanismos de seguimiento y evaluación de los procesos aún resultan débiles.

A estas limitaciones se suma el marco normativo que rige la materia. La Constitución de 1991, en su artículo 44, reconoce la prevalencia de los derechos de los niños, y el artículo 93 integra la Convención sobre los Derechos del Niño al bloque de constitucionalidad, obligando al Estado a adoptar medidas efectivas para su protección. El Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006), en su artículo 18, protege la integridad personal frente a daños físicos, sexuales y psicológicos, mientras que la Ley 1146 de 2007 desarrolla la atención prioritaria a las víctimas de violencia sexual en la niñez. El Código Penal (Ley 599 de 2000), por su parte, tipifica con especial severidad los delitos sexuales contra menores.

La jurisprudencia constitucional también ha sido clara. En la Sentencia C-442 de 2009, la Corte precisó que el maltrato infantil incluye toda conducta que afecte la integridad física, psicológica o moral de los menores, lo que resulta plenamente aplicable a la violencia sexual. En la Sentencia C-1003 de 2007, eliminó restricciones que limitaban la protección únicamente a casos de violencia habitual o de daño grave, afirmando que un solo acto basta para activar la intervención estatal. Y en la Sentencia C-368 de 2014, reafirmó el deber del Estado de proteger a la familia y a sus miembros más vulnerables, lo que implica investigar y sancionar todas las formas de violencia, incluidas las de carácter sexual.

A nivel de política pública, el CONPES 3726 de 2012 y el CONPES 3784 de 2013 han reconocido la violencia sexual como una de las vulneraciones más graves en contextos de conflicto y han ordenado acciones intersectoriales para su atención. Asimismo, los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015 de la Corte Constitucional han destacado la necesidad de garantizar rutas efectivas de prevención, atención y reparación a víctimas de violencia sexual, especialmente en escenarios de especial vulnerabilidad.

Estas bases constitucionales, legales, jurisprudenciales y de política pública consolidan la pertinencia del proyecto de ley. La iniciativa no desconoce los avances logrados a través de los lineamientos técnicos del ICBF, pero resalta la necesidad de elevar a rango legal garantías que hoy dependen de directrices administrativas. Con ello se busca que la atención psicológica para niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual sea permanente, especializada y supervisada, respondiendo de manera proporcional a la magnitud y complejidad de los daños que estos delitos ocasionan.

3. MARCO JURÍDICO

3.1 Internacional

En el marco internacional, Colombia firmó y ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño (1989, ONU) mediante Ley 12 de 1991, que en su artículo 39 reza:

“Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social de todo niño víctima de: cualquier forma de abandono, explotación o abuso; tortura u otra forma de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; o conflictos armados. Esa recuperación y reintegración se llevarán a cabo en un ambiente que fomente la salud, el respeto de sí mismo y la dignidad del niño”.

El Estado colombiano, también es firmante y ratificó el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía (2000) mediante la Ley 765 de 2002 que en el numeral 3 del artículo 9° establece que:

(...)

“3. Los Estados Partes tomarán todas las medidas posibles con el fin de asegurar toda la asistencia apropiada a las víctimas de esos delitos, así como su plena reintegración social y su plena recuperación física y psicológica.”

(...)

Así mismo, ratificó mediante Ley 16 de 1972, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también conocida como el Pacto de San José, que en su artículo 19 reza:

“Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado.”

También es oportuno resaltar que, esta iniciativa se alinea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU que dentro del objetivo No. 16 (Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas), particularmente en su meta 16.2, busca poner fin al maltrato, explotación y abuso infantil a nivel global.

3.2 Constitucional

Respecto al marco constitucional, esta iniciativa encuentra asidero en los siguientes artículos de la Carta Política:

*“ARTÍCULO 44. **Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.***

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

***Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.”** (Negrita por fuera de texto)*

Así mismo, el artículo 49 constitucional reza:

*“ARTÍCULO 49. **La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.***

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.

Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.

La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.

(...)

3.3 Legal

Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006)

- En su Artículo 8, establece el interés superior de los niños, niñas y adolescentes y obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus Derechos Humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes.
- El Artículo 41 estipula que el Estado debe garantizar la prevención, atención y sanción de los delitos que afectan a menores y prevenir y atender la violencia sexual y el maltrato infantil, entre otros.

Ley 1719 de 2014

- En el numeral 3 de su Artículo 22, reconoce el derecho de las víctimas de violencia sexual a recibir atención psicosocial permanente.
- En su artículo 24, establece programas especializados para la atención psicosocial de víctimas de violencia sexual, especialmente en el marco del conflicto armado.

4. COMPETENCIA DEL CONGRESO

4.1 Constitucional

El Estatuto Superior faculta al Congreso de la República para la expedición de Leyes como la que se pretende tramitar por medio de esta iniciativa legislativa a través de los siguientes artículos:

“ARTÍCULO 114. *Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración. El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes”.*

“ARTÍCULO 150. *Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

- 1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.*
- 2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.*
- 3. Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.*

4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias”.

4.2 Legal

LEY 5 DE 1992 - “Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes”

“ARTÍCULO 6º. Clases de funciones del Congreso. El Congreso de la República cumple:
(...)

2. Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación”.

“ARTÍCULO 139. Presentación de proyectos. Los proyectos de ley podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarias”.

“ARTÍCULO 140. Iniciativa legislativa. Pueden presentar proyectos de ley:

1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas”.

LEY 3 DE 1992 - “Por la cual se expiden normas sobre las Comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones”

ARTÍCULO 2º. Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

(...)

Comisión Séptima.

Compuesta de catorce (14) miembros en el Senado y diecinueve (19) en la Cámara de Representantes, conocerá de: estatuto del servidor público y trabajador particular; régimen salarial y prestacional del servidor público; organizaciones sindicales; sociedades de auxilio mutuo; seguridad social; cajas de previsión social; fondos de prestaciones; carrera administrativa; servicio civil; recreación; deportes; **salud**, organizaciones comunitarias; vivienda; economía solidaria; asuntos de la mujer y de la familia. (Negrita por fuera de texto)

5. IMPACTO FISCAL

En concordancia con las disposiciones legales del artículo 7 de la Ley 819 de 2003 *“Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”*, sobre el análisis de impacto fiscal de las normas, se establece la obligación de hacerlo explícito en todo momento que *“...ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios...”*; así mismo, el deber de compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y de ser incluido *“expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”*.

Conforme a lo anterior, las propuestas incluidas en esta iniciativa deben ajustarse al Marco Fiscal de Mediano Plazo, y considerando que, podría generar un impacto fiscal, en concordancia con lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá emitir concepto frente a esta iniciativa y que tal como reza la Ley en mención, podrá darse en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República.

No obstante, cabe resaltar que frente al análisis de impacto fiscal de las normas la Corte Constitucional ha proferido pronunciamientos sobre la materia, y en el caso de la Sentencia C-866 de 2010 sostuvo una serie de subreglas que se relacionan a continuación:

“... es posible deducir las siguientes subreglas sobre el alcance del artículo 7° de la Ley 819 de 2003:

- i) las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica;*
- ii) **el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que ‘es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica.** Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto’;* (Negrita y subrayado por fuera de texto)
- iii) en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omite concepcionar sobre la viabilidad económica del proyecto, no lo vicia de inconstitucionalidad puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el legislador ejerza su función legislativa, lo cual ‘se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático’; y*

- iv) *el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger su posición; sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo. Solo así se garantiza una debida colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica”.*

Con fundamento a este pronunciamiento de la Corte, posterior a la radicación de este proyecto de Ley, se solicitará al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, emitir concepto frente a esta iniciativa y considerando que, si bien, el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 establece un deber al Congreso, la Corte ha enfatizado que corresponde principalmente a la cartera de Hacienda y Crédito Público, considerando que cuenta con la información, la experticia en materia económica y funcionarios capacitados para ello.

Así mismo, otro precedente jurisprudencial constitucional proferido por la Corte en Sentencia C-490 de 2011 sostiene que:

*“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, **no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo;** y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público”.*

En tal sentido, debe reiterarse que no contar con un análisis de impacto fiscal frente a la iniciativa no puede constituirse en óbice para que este proyecto de Ley curse trámite constitucional y legal y mucho menos, para que el Congreso de Colombia ejerza su función legislativa pues ello se convertiría en una vulneración al principio de separación de poderes del poder público máxime cuando la Corte Constitucional en Sentencia C-315 de 2008 ha señalado que: “...los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, **y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda...**”. (Negrita por fuera de texto)

Es decir, “...el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda...”

En tal sentido, se pone a consideración del Congreso de la República de Colombia esta iniciativa legislativa y se solicita dar inicio a su trámite sin desconocer que, en cualquier momento del procedimiento legislativo el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá emitir concepto frente a al proyecto de Ley.

6. CONFLICTOS DE INTERÉS

En virtud de las disposiciones normativas del artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, “*Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992*”, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir “...*las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación...*” de esta iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, que reza lo siguiente:

“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

- *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.*

- *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*

- *Beneficio directo: aquel que se produzca de 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. (...)*

Al respecto, cabe recordar que la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos

contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

Se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley **NO** genera conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a favor de un congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley, en razón a que se trata de una norma de carácter general, impersonal o abstracto que tendría efectos jurídicos para cualquier persona del territorio nacional y que, como ya mencionó anteriormente, no materializa una situación concreta que pueda enmarcar un beneficio particular, actual o directo para los congresistas.

No obstante; es menester señalar que, la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley, de conformidad con las disposiciones del artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

Atentamente,

OLMES DE JESÚS ECHEVERRÍA DE LA ROSA

Representante a la Cámara
Departamento del Magdalena

FLORA PERDOMO ANDRADE

Representante a la Cámara
Departamento del Huila

JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS

Representante a la Cámara
Departamento del Meta

ANIBAL GUSTAVO HOYOS FRANCO

Representante a la Cámara
Departamento de Risaralda

SOLEDAD TAMAYO TAMAYO

Senadora de la República

CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR

Representante a la Cámara
Departamento del Tolima

ANGELA MARÍA VERGARA GONZALEZ

Representante a la Cámara
Departamento de Bolívar

CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE

Representante a la Cámara
Departamento del Valle del Cauca

YULIETH ANDREA SÁNCHEZ CARREÑO

Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

YENICA SUGEIN ACOSTA INFANTE

Representante a la Cámara
Departamento del Amazonas

Referencias Bibliográficas

Caballero-Domínguez, Espitia-Correa, Campo-Arias (2022) — *Asociación entre abuso sexual y distrés psicológico en adolescentes escolarizados de Santa Marta* (Scielo):

http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0123-417X2022000200116

Hillis S., Mercy J., Amobi A., et al., "Prevalencia global de la violencia contra niños en el último año: una revisión sistemática y estimaciones mínimas", *Pediatrics* vol. 137, n.º 3, marzo de 2016.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF. (2025, febrero). *Boletín estadístico de protección: febrero de 2025*. Dirección de Protección. Bogotá D.C., Colombia. Disponible en: <https://www.icbf.gov.co/misionales/proteccion>

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF. (2024). *Datos para el cambio: Violencias – Dirección de Protección*. Observatorio Nacional de Bienestar de la Niñez y Adolescencia (OBNSUIN). Bogotá D.C., Colombia. https://portalsuin.icbf.gov.co/sites/suin/Documents/Boletines%20Datos%20para%20la%20acci%C3%B3n/Datos%20para%20el%20cambio%20violencias%20-%20VF_OBNSUIN.pdf

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF. (2018). *Resolución 8376 de 2018. Por la cual se expide el Lineamiento Técnico para la Atención de Niños, Niñas y Adolescentes con Derechos Inobservados, Amenazados o Vulnerados por Causa de la Violencia Sexual*. Bogotá D.C., Colombia. Disponible en: https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/compilacion/docs/resolucion_icbf_8376_2018.htm#:~:text=Por%20la%20cual%20se%20aprueba,y%20se%20deroga%20una%20resoluci%C3%B3n.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF. (2017). *Lineamiento Técnico para la Atención de Niños, Niñas y Adolescentes con Derechos Amenazados y Vulnerados, Víctimas de Violencia Sexual*. Dirección de Protección. Bogotá D.C., Colombia. Disponible en: https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/procesos/lm18.p_lineamiento_tecnico_programa_especializado_de_atencion_victimas_de_violencia_sexual_v2.pdf

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2024). *Forensis 2023: Datos para la vida*. Centro Nacional de Referencia sobre Violencia. Bogotá D.C., Colombia.
https://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/1124000/Forensis_2023.pdf

UNODC, [*Informe mundial sobre la trata de personas 2022*](#), 2022, pág. xv.

World Vision International, [*Réplicas de la COVID-19: una tormenta perfecta*](#), 2020.