

Bogotá Distrito Capital, martes 12 de mayo del año 2026

Honorable Representante

CAMILO ESTEBAN AVILA MORALES

Presidente – Comisión Séptima Constitucional Permanente

Señor

RICARDO ALFONSO ALBORNOZ BARRETO

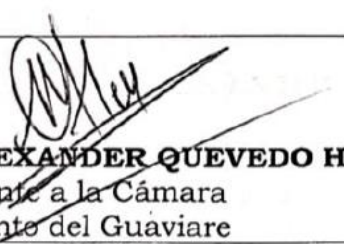
Secretario General, Comisión Séptima Constitucional Permanente.

Cámara de Representantes

ASUNTO: *Informe de ponencia positiva para primer debate al Proyecto de Ley 385 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”.*

Respetado presidente y señor secretario.

De conformidad con la designación como ponentes de tan importante iniciativa de Ley, realizada por el Secretario General de la Corporación, procedemos a rendir INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE de la iniciativa de Ley que nos ocupa, lo anterior de conformidad con lo reglado en el artículo 150 de la Ley 5 de 1992, y atendiendo los artículos 153 y 156 de la misma Ley, sin otro particular.

 JORGE ALEXANDER QUEVEDO H Representante a la Cámara Departamento del Guaviare	 JUAN FELIPE CORZO ALVAREZ. Representante a la Cámara Departamento del Norte de Santander
---	---

PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE, PROYECTO DE LEY 385 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”

De conformidad con lo manifestado en el oficio precedente, procedemos como coordinador ponente y ponente a rendir ponencia positiva para primer debate ante la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

La presente ponencia se encuentra desagregada en los siguientes acápite.

1. Antecedentes de la iniciativa.
2. Objeto de la iniciativa de Ley.
3. Justificación de la iniciativa de Ley.
4. Marco Normativo de la iniciativa de Ley.
5. Competencia del Congreso
6. Consideraciones de los ponentes
7. Solicitud de conceptos
8. Impacto Fiscal
9. Conflicto de intereses.
10. Declaración de conflicto de intereses
11. Pliego de Modificaciones
12. Proposición con la que finaliza el informe de ponencia
13. Texto propuesto para primer debate

1. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA DE LEY.

La presente iniciativa de Ley es de origen parlamentario, tiene como autor principal al Representante del Departamento del Magdalena, OLMES DE JESÚS ECHEVERRÍA DE LA ROSA, acompañado de la firma de varios parlamentarios de la bancada de Centro Democrático, la iniciativa surtió con el principio de publicidad mediante su publicación en la Gaceta 2102 del año 2025. La iniciativa radicada en la Secretaría General de la Cámara de Representantes fue remitida a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, célula legislativa en la que fuimos designados como coordinador ponente y ponente de la iniciativa en mención.

2. OBJETO DE LA INICIATIVA DE LEY

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.

3. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA DE LEY

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.

4. MARCO NORMATIVO DE LA INICIATIVA DE LEY

La presente iniciativa de Ley reviste una importancia mayúscula dentro de la protección para los niños, niñas y adolescentes que han sufrido flagelos inherentes a la violencia sexual, por lo cual se propende por brindar una

atención continua e integral en materia psicológica a efectos de aminorar las consecuencias de los vejámenes que sufren los menores.

Esta iniciativa normativa, tiene un sustento jurídico a nivel nacional, en materia legal y jurisprudencial, así como también en instrumentos internacionales.

- *A nivel 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.

- *A nivel 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 armonico 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.

- A nivel 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.

5. COMPETENCIA DE CONGRESO

- A nivel 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”

- A nivel legal.

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

“ARTÍCULO 6°. 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

6. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES.

La presente iniciativa de la bancada del Centro Democrático reviste una importancia mayúscula en la salvaguarda de los niños, niñas y adolescentes, quienes han sufrido violencia de raigambre sexual. Es importante señalar que, ante un suceso traumático, no todas las personas reaccionan de manera similar. La forma de vivir la experiencia traumática y su evolución dependerá de factores objetivos vinculados con el tipo de evento (gravedad, carácter inesperado, responsable del mismo, riesgo vital, daño físico, dolor), así como factores individuales y subjetivos vinculados a sus recursos psicológicos, y del apoyo social con los que cuente. Todo esto determinará posteriormente si se desarrollarán síntomas psicopatológicos postraumáticos. Habitualmente ante eventos traumáticos la capacidad de respuesta y afrontamiento se ve

desbordada dificultando la adaptación y desarrollando sentimientos de impotencia, desesperanza y malestar emocional, lo que es más acentuado en casos de intencionalidad, como las situaciones de violencia y particularmente la violencia sexual, abuso y trata.

Las consecuencias de la violencia sexual pueden ser muy negativas a corto y largo plazo, especialmente cuando el abusador es una figura de confianza y en los casos de agresión sexual aguda.

Los números sobre el abuso sexual son, cuanto menos, impactantes: alrededor del 8% de los hombres y el 20% de mujeres de la población general han sido víctimas en su infancia de algún tipo de actividad sexual, iniciada por un adulto, sin ser capaces de dar cuenta de su consentimiento ni de la comprensión de lo que estaba sucediendo. Estos datos alarman todavía más si consideramos que gran parte de los casos no son detectados ni denunciados.

Las secuelas de un abuso sexual son graves. De no ser tratadas, pueden perpetuarse hasta tal punto de ocasionar grandes cuotas de sufrimiento en las víctimas. La relación entre abuso sexual y trastornos de la salud mental es estrecha.

En el área socio-emocional, las víctimas de abuso sexual presentan mayores niveles de depresión, retraimiento y ansiedad. Un trastorno muy habitual entre las víctimas es el trastorno de estrés postraumático (TEPT), que está incluido entre los trastornos de ansiedad, y se caracteriza por la presencia de episodios de reexperimentación (también llamados flashbacks), en el que la persona imagina y siente la experiencia traumática de forma vívida y recurrente. Asimismo, tienden a presentar problemas conductuales como comportamientos agresivos, en especial durante la adolescencia y juventud; suelen tener problemas en las relaciones con los iguales y un menor rendimiento académico que las personas que no han sufrido un abuso sexual.

Por si esto fuera poco, las consecuencias de un abuso sexual también pueden ser detectadas a nivel neuronal: se ha encontrado en las víctimas de este tipo de abuso desregulaciones en los niveles de cortisol, una hormona que se modula en función a la exposición al estrés. Sin embargo, las alteraciones neuroendocrinas no son las únicas que se producen a nivel biológico debido al abuso sexual. Las revisiones sistemáticas de investigaciones científicas

respecto a este tema también hallaron que las consecuencias del abuso sexual se tangibilizan en alteraciones estructurales, funcionales y neuropsicológicas.

Así como cada situación de abuso sexual es particular, también lo son las intervenciones psicológicas que los profesionales de la salud mental han de diseñar para tratar a la víctima. El objetivo de toda intervención es aplicar los conocimientos teóricos de la psicología con la finalidad de ayudar a las personas a comprender las dificultades psicológicas que les podrían estar afectando. El tipo de intervención psicológica para el tratamiento de abuso sexual más habitual, a día de hoy, es la psicoterapia individual con psicólogos debidamente acreditados como tales. Además, es el que cuenta con más evidencia empírica respecto a su eficacia; específicamente, bajo el enfoque de la terapia cognitivo-conductual.

Más allá de esto, como mencionamos, no siempre es posible aplicar el mismo tratamiento para todos los pacientes. Sin ir más lejos, podríamos pensar en las edades de las víctimas de abuso sexual: aunque muchas víctimas son personas adultas, tantas otras son tan solo niños.

Debido a su temprana edad, los niños no pueden recibir un tratamiento que recaiga prioritariamente en el uso del lenguaje verbal, ya que se trata de una función psicológica que aún se encuentra en desarrollo. En líneas generales, la intervención psicológica en casos de abuso sexual infantil debe focalizarse en el trabajo sobre el ambiente y los cuidadores del niño, es decir, es fundamental el trabajo familiar, con el objetivo de brindarles a los niños un entorno validante y contenedor para crecer. Por su parte, con los niños más pequeños se deberá trabajar con el uso de expresiones más simbólicas y no tan literales.

Existen otro tipo de intervenciones psicológicas que también cuentan con cierta evidencia y que podrían ser útiles para propiciar un desarrollo emocional y cognitivo óptimo para los niños que han sido víctimas de un abuso sexual. Por ejemplo, se ha probado que la terapia de grupo, la terapia psicodinámica de juego, la terapia asistida por animales y la terapia de interacción padre-hijo pueden traer beneficios a las víctimas de abuso sexual en niños y adolescentes.

Este proyecto de Ley tiene por objeto la creación de un programa nacional de atención de raigambre psicológico de forma continua, especializada y gratuita

que debe estar dirigido a las víctimas de violencia sexual y de delitos sexuales cometidos durante la niñez, la adolescencia, esto con el fin de garantizar un acompañamiento integral en las etapas de su desarrollo.

Las víctimas de delitos sexuales deben tener una atención especializada en salud mental, teniendo para ellos unas unidades especializadas en salud mental infantil, realizando un seguimiento y una evaluación continuo al programa de apoyo.

7. SOLICITUD DE CONCEPTOS

Para la construcción de iniciativas de Ley es de vital importancia contar con las perspectivas de las instituciones del Estado a quienes les compete las disposiciones normativas plasmadas acá, por lo anterior como ponentes del Proyecto de Ley enviaremos solicitudes de conceptos, al ICBF, al Ministerio de Salud y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

8. IMPACTO FISCAL

Con relación al impacto fiscal del presente Proyecto de ley nos remitimos a la Jurisprudencia del primer nivel hermenéutico en materia constitucional; la Honorable Corte Constitucional que en Sentencia C-625 de 2010, con ponencia del Honorable Magistrado Nilson pinilla, en la cual estableció que,

Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último, en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. 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.

Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo afecte la validez constitucional del trámite respectivo.

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquel el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello,

llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

De allí que esta corporación haya señalado que corresponde al Gobierno el esfuerzo de llevar a los legisladores a la convicción de que el proyecto por ellos propuesto no debe ser aprobado, y que en caso de resultar infructuoso ese empeño, ello no constituye razón suficiente para tener por incumplido el indicado requisito, en caso de que las cámaras finalmente decidan aprobar la iniciativa cuestionada.”

Así las cosas, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, es la entidad encargada de revisar el impacto fiscal de la iniciativa y su afectación a las finanzas del estado a corto y mediano plazo, es importante señalar que, este concepto puede llegar en cualquier momento del trámite de la iniciativa de Ley

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...”

9. CONFLICTO DE INTERESES.

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.

10. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Para la presentación de esta ponencia, se tendrá en cuenta el siguiente pliego de modificaciones de la iniciativa que nos ocupa.

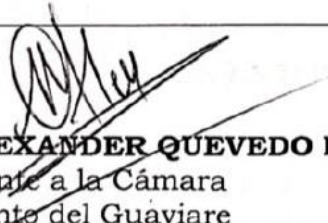
TEXTO PROPUESTO POR LOS AUTORES	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	COMENTARIO
<i>“Por medio de la cual se establece un programa de apoyo psicológico integral y continuo para las víctimas de delitos sexuales contra menores de edad”</i> EL CONGRESO DE COLOMBIA, DECRETA:	<i>“Por medio de la cual se establece un programa de apoyo psicológico integral y continuo para las víctimas de delitos sexuales contra menores de edad”</i> EL CONGRESO DE COLOMBIA, DECRETA:	Sin modificación.
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,	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,	Sin modificación

asegurando su recuperación emocional, psicológica y social.	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 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.	Sin modificación.
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 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.	Sin modificación.
Artículo 4°. Unidades especializadas en salud mental infantil. El Ministerio de Salud y	Artículo 4°. Unidades especializadas en salud mental infantil. El Ministerio de Salud y	Se elimina la palabra -en salud-, toda

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.	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.	vez que las entidades territoriales solo están catalogadas como ello, entidad territorial, llámese municipio o departamento.
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°. 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	Sin modificación
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 <u>6</u> 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	Se modifica la numeración de la disposición normativa.
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.	Artículo <u>7</u> <u>6</u> . Vigencia y derogatoria. La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.	Se modifica la numeración de la disposición normativa

11. PROPOSICIÓN

En mérito de lo expuesto, rendimos **PONENCIA POSITIVA** y solicito a los Honorables Representantes de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar Primer Debate al Proyecto de Ley 385 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”*

 JORGE ALEXANDER QUEVEDO H Representante a la Cámara Departamento del Guaviare	 JUAN FELIPE CORZO ALVAREZ. Representante a la Cámara Departamento del Norte de Santander
---	---

12. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE.

Texto propuesto para primer debate, del Proyecto de Ley 385 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 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, 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 6° 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 7° Vigencia y derogatoria. La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

De los honorables representantes.

 JORGE ALEXANDER QUEVEDO H Representante a la Cámara Departamento del Guaviare	 JUAN FELIPE CORZO ALVAREZ. Representante a la Cámara Departamento del Norte de Santander
---	---