

REPÚBLICA DE COLOMBIA



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 1642

Bogotá, D. C., viernes, 5 de septiembre de 2025

EDICIÓN DE 31 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA
PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE
LEY NÚMERO 084 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 906 de 2004, se reglamenta la garantía procesal de doble conformidad judicial, se regula el recurso de impugnación especial y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 3 de septiembre de 2025.

Honorable Representante

GABRIEL BECERRA YÁÑEZ

Presidente Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

Referencia: Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley número 084 de 2025 Cámara

Honorable Representante,

De conformidad con la designación realizada por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, rindo **Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate del Proyecto de Ley número 084 de 2025 Cámara**, por medio de la cual se modifica la Ley 906 de 2004, se reglamenta la garantía procesal de doble conformidad judicial, se regula el recurso de impugnación especial y se dictan otras disposiciones.

Atentamente,

ALIRIO URIBE MUÑOZ
Ponente ÚnicoINFORME DE PONENCIA PARA PRIMER
DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO
084 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 906 de 2004, se reglamenta la garantía procesal de doble conformidad judicial, se regula el recurso de impugnación especial y se dictan otras disposiciones.

I. OBJETO DEL PROYECTO

La presente iniciativa tiene por objeto positivizar y reglamentar el recurso de impugnación especial para salvaguardar la garantía de acceso a la doble conformidad judicial propia del derecho al debido proceso en materia penal, en obediencia a los mandatos establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Constitucional colombiana y en atención a las condiciones previamente desarrolladas por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia para su trámite.

II. ANTECEDENTES

Este proyecto obedece a los múltiples exhortos que ha hecho la Honorable Corte Constitucional al Congreso de la República a efectos de que regule, llmite, desarrolle y/o determine las vías y mecanismos para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a la doble conformidad en materia penal, que implica la posibilidad de que la primera sentencia condenatoria sea revisada cuando es proferida en segunda instancia o por primera vez al estudiar el recurso de casación.

En el articulado se atiende a los pronunciamientos judiciales en la materia que han proferido la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Constitucional para desarrollar esta garantía propia del derecho fundamental al debido proceso. También se armoniza la metodología para la presentación y trámite del recurso de impugnación especial que ha sido establecido por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.

En la Legislatura 2024-2025 se presentó la misma iniciativa y empezó su trámite bajo el radicado 409/2024 Cámara, para la construcción de la ponencia para primer debate fueron especialmente provechosos y enriquecedores tanto la audiencia pública¹ que se llevó a cabo en la Comisión Primera de la Cámara el 17 de febrero en la que participaron abogados litigantes, profesores de derecho penal de distintas universidades y organizaciones de la sociedad civil como el desayuno llevado a cabo en la Sala Penal de la Corte Suprema de justicia con los Magistrados de dicha Sala.

De ambos espacios emergieron documentos de apoyo en los que los distintos actores interesados y con conocimiento especializado en el tema especificaron su postura sobre la generalidad del articulado y sobre las disposiciones específicas, esos documentos fueron integrados en la ponencia para primer debate radicada el 7 de marzo de 2025 y dado que el tiempo de la legislatura no permitió la discusión del proyecto en la Legislatura 2024-2025, la iniciativa se presentó nuevamente en julio de 2025 con algunos ajustes que orientan el articulado de mejor manera recogiendo el conocimiento al que se llegó por cuenta del anterior proyecto.

El mecanismo procesal para garantizar la doble conformidad judicial no se ha integrado aún al ordenamiento jurídico colombiano y representa un rezago normativo que no ha sido atendido por el Congreso de la República a pesar de que desde 2018 con el Acto Legislativo 01/2018 se implementó la garantía a nivel constitucional. Por cuenta del sinnúmero de casos que se presentaron ante juez constitucional para salvaguardar la garantía de doble conformidad la Corte Constitucional debió unificar su jurisprudencia en la materia y ha exhortado al Congreso a regular para que coexista correctamente con los recursos extraordinarios, a través de las SU-

792 de 2014, SU-217 de 2019 y SU-006 y 07 de 2023.

A raíz de los vacíos normativos la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia al encontrarse con casos que ameritan la procedencia de un recurso para garantizar la doble conformidad resolvió a través de su propia jurisprudencia establecer la forma, el tiempo y la oportunidad en que esta procedería. Se ofrecen en adelante algunas revisiones teóricas que justifican convencional, constitucional y legalmente la orientación del proyecto para que sirvan como elemento para la discusión en el seno del Congreso de la República.

III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO:

3.1 Teorización de la doble conforme, teleología y aplicación:

En el art. 29 inc. 1º de la Constitución se reconoce la dimensión jurídico-objetiva del debido proceso. El concreto y efectivo ejercicio de este derecho presupone la configuración normativa de las formalidades esenciales que han de regir los procedimientos. Por ello, el art. 29 inc. 2º *idem* preceptúa que nadie puede ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa y con observancia de las formas propias de cada juicio. En consecuencia, la delimitación del ámbito de protección del debido proceso ha de consultar el desarrollo legal pertinente.

El ámbito de protección del derecho al debido proceso está demarcado, entonces, tanto por prescripciones constitucionales genéricas, como por la específica configuración legal de las formas propias de cada juicio, pues se trata de una garantía de marcada composición normativa.

Desde esa perspectiva, el Acto Legislativo número 01 de 2018, cuyo objeto estriba en “*implementar el derecho a la doble instancia y a impugnar la primera sentencia condenatoria*” en los procesos penales seguidos en contra de los aforados mencionados en el art. 235 de la Constitución, estableció las bases fundantes del debido proceso penal aplicado a aquéllos.

Una de las máximas que rige esa competencia especial, asignada a la Corte Suprema de Justicia, en razón de la persona, es la garantía que existe en cabeza del procesado, de impugnar las decisiones judiciales emitidas en el curso del juicio. Y tal prerrogativa no sólo comprende la facultad de apelar la sentencia, sino los autos que, por desarrollo legal concreto, admiten el recurso de apelación en dicho trámite *-de juzgamiento-*.

La teleología misma del Acto legislativo indica que el constituyente derivado implementó un juicio penal de doble instancia para aforados. El objeto mismo de la ley distingue entre el derecho a la doble instancia y la posibilidad de impugnar la primera sentencia condenatoria, garantías que, si bien son facetas del derecho de impugnación, tienen un distinto ámbito de aplicación.

¹ Audiencia Pública 17/02/2025 disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=Xk-TeNb2yjk&t=8369s>

La doble instancia, en sí misma, implica la posibilidad de que las decisiones que emite el juez natural, en un primer nivel decisorio, sean objeto de revisión *-lato sensu-* por un juez distinto y superior en el plano decisorio. Es la ley la que, entonces, especifica cuáles resoluciones judiciales pueden ser cuestionadas por la vía de la apelación, para que las conozca un juez de segunda instancia, sin que tal nivel de revisión, en esencia, pertenezca o derive de la decisión que resuelve el fondo de la controversia, conocida como sentencia.

Por su parte, el derecho a impugnar la primera sentencia condenatoria, más que un asunto de estructura, es una garantía instituida a favor de quien es declarado penalmente responsable, al margen de la instancia en que es condenado; de esa manera, se pretende que la presunción de inocencia que cobija a toda persona deba pasar por un doble filtro *-ordinario-* de revisión, antes de ser desvirtuada mediante declaratoria judicial.

En un juicio de dos instancias, entonces, se permite apelar la sentencia, así como determinados autos, por aspectos estructurales. Allí no importa, si se trata de la sentencia, el sentido de la decisión, sino la posibilidad de revisión por una instancia superior, mientras que el derecho a impugnar el primer fallo de condena es una protección reforzada al derecho fundamental a la presunción de inocencia, concretado en la garantía de la doble conformidad.

El art. 1º inc. 3º de la Carta Política, al definir la competencia de la Sala de Casación Penal de la Corte, preceptúa que esta última conocerá del recurso de apelación contra las sentencias que profiera la Sala Especial de Primera Instancia. Empero, con ello no quiere significarse, como podría entenderse con una mera lectura literal de la norma, apartada de la teleología del acto legislativo y de sus demás disposiciones, que contra las demás decisiones interlocutorias dictadas por la Sala de Primera Instancia no proceda la apelación. No. En seguida, el inc. 4º *idem* clarifica que la primera condena podrá ser impugnada.

Ello muestra que, para el constituyente, el mecanismo de impugnación está atado a la sentencia de naturaleza condenatoria, mientras que la apelación se predica de esa y de las demás decisiones interlocutorias que se puedan adoptar en el juicio ante la Sala Especial de Primera Instancia, que se caracteriza por tener doble instancia. Así se aduce del art. 3º *idem*, que al modificar el art. 235-3 de la Constitución, establece que son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia conocer, por una parte, del derecho de impugnación y, por otra, del recurso de apelación en materia penal, conforme lo determine la ley.

Además, el modificado art. 235-6 C.P dispone que es función de la Sala de Casación Penal resolver los recursos de apelación que se interpongan contra las decisiones proferidas por la Sala Especial de Primera Instancia de la Corte Suprema de Justicia. Allí no hay distinción alguna en punto de

la naturaleza de la decisión, por lo que mal podría concluirse que sólo la sentencia admite apelación, cuando, como lo determina la ley, en un juicio penal de doble instancia, también son apelables los autos interlocutorios (arts. 176 inc. 3º de la Ley 906 de 2004 y 191 de la Ley 600 de 2000).

Tales razones conducen a interpretar que cuando el art. 234 inc. 2º de la Constitución, modificado por el art. 2º del Acto Legislativo, dispone que ha de garantizarse la doble instancia de la sentencia, no quiere decir que sólo sea ésta decisión la que admita el recurso de apelación, pues la norma seguidamente indica que también debe garantizarse el derecho a la impugnación de la primera condena, lo que, atendidas las anteriores razones, implica que, por ser un juicio de doble instancia, contra toda sentencia procede apelación; ello, sin perjuicio de la garantía de que la primera condena, pueda ser impugnada.

3.2 Problemas que pretende solventar la iniciativa:

Mediante Sentencia C-792 de 2014, la Corte Constitucional señaló que, en virtud del artículo 29 de la Constitución Nacional, toda persona condenada por primera vez tiene derecho a impugnar la sentencia ante el superior funcional del juez que la profirió. Posteriormente, en sentencia de unificación SU-215 de 2016, dicha Corporación precisó que el derecho a impugnar la primera condena operaba también respecto de las proferidas por los tribunales superiores, razón por la cual, el Legislador expidió el Acto Legislativo 01 de 2018, modificadorio del artículo 235 de la Carta Política, atribuyendo a la Corte Suprema de Justicia la competencia para conocer de la impugnación especial de la primera condena dictada por los tribunales.

El Acto Legislativo 01 de 2018 desarrolló constitucionalmente la garantía de doble conformidad y le dio a la Corte Suprema de Justicia facultades para ocuparse de la primera sentencia condenatoria en casos de aforados, también determinó que toda primera sentencia condenatoria debía ser revisada, o sea, extendió esa garantía a todos los ciudadanos sin hacer distinción por su fuero. Sin embargo, a más de cinco años de expedido el acto legislativo y de que las Salas de Instrucción y de Primera Instancia entraran en funcionamiento, no hay una norma que se ocupe del procedimiento en particular.

Es decir, aunque la existencia de la garantía no se discute, lo que sí está en discusión es cómo se tramita el recurso de impugnación especial, lo que ha generado que muchas personas acudan a la acción constitucional de tutela cuando consideran que su derecho a que les revisen la primera sentencia condenatoria ha sido pretermitido o se ha confundido con la oportunidad para presentar los recursos extraordinarios de Casación y Revisión.

De ese problema dio cuenta la Corte Constitucional en su más reciente providencia al respecto, la SU 007 de 2023 en la que se ocupó de unificar los precedentes que ya venía fijando en sentencias previas y por cuenta de lo que exhortó

una vez más al Gobierno nacional y al Congreso de la República para que regularan la materia *“TERCERO.- Reiterar el exhorto al Congreso de la República efectuado por esta Corte en las Sentencias SU-792 de 2014, SU-217 de 2019 y SU-006 de 2023, para que, en ejercicio de su potestad de configuración legislativa, regule de manera integral el mecanismo que garantice el ejercicio del derecho a impugnar la sentencia condenatoria en material penal”*.

En respuesta a estas normas, y a falta de una ley que lo reglamente efectivamente, el vacío normativo ha sido solventado parcialmente por la Corte Suprema de justicia a través de sus providencias:

Por ahora, las reglas fijadas por el alto tribunal de la jurisdicción ordinaria son:

(i) *Se mantiene incólume el derecho de las partes e intervinientes a interponer el recurso extraordinario de casación, en los términos y con los presupuestos establecidos en la ley y desarrollados por la jurisprudencia.*

(ii) *Sin embargo, el procesado condenado por primera vez en segunda instancia por los tribunales superiores tendrá derecho a impugnar el fallo, ya sea directamente o por conducto de apoderado, cuya resolución corresponde a la Sala de Casación Penal.*

(iii) *La sustentación de esa impugnación estará desprovista de la técnica asociada al recurso de casación, aunque seguirá la lógica propia del recurso de apelación. Por ende, las razones del disenso constituyen el límite de la Corte para resolver.*

(iv) *El tribunal, bajo esos presupuestos, advertirá en el fallo, que, frente a la decisión que contenga la primera condena, cabe la impugnación especial para el procesado y/o su defensor, mientras que las demás partes e intervinientes tienen la posibilidad de interponer recurso de casación.*

(v) *Los términos procesales de la casación rigen los de la impugnación especial. De manera que el plazo para promover y sustentar la impugnación especial será el mismo que prevé el Código de Procedimiento Penal, según la ley que haya regido el proceso-600 de 2000 o 906 de 2004-, para el recurso de casación.*

(vi) *Si el procesado condenado por primera vez, o su defensor, proponen impugnación especial, el tribunal, respecto de ella, correrá el traslado a los no recurrentes para que se pronuncien, conforme ocurre cuando se interpone el recurso de apelación contra sentencias, según los artículos 194 y 179 de las Leyes 600 y 906, respectivamente. Luego de lo cual, remitirá el expediente a la Sala de Casación Penal.*

(vii) *Si además de la impugnación especial promovida por el acusado o su defensor, otro sujeto procesal o interviniente promovió casación, esta Sala procederá, primero, a calificar la demanda de casación”*.

También precisó la Sala que al acusado condenado en segunda instancia por los tribunales, le corresponde acudir a la impugnación especial y al mismo tiempo en casación, sólo cuando frente a delitos conexos en relación con uno de ellos se ha cumplido con el principio de doble conformidad judicial. De esta manera lo estableció:

“Si se trata de una sentencia del Tribunal en la cual se condena por primera vez, puede interponerse la impugnación especial o el recurso extraordinario de casación. Este último está disponible solo para los sujetos procesales distintos al procesado y su defensor. El procesado y el defensor, se precisa, cuenta con el derecho a recurrir a través de la impugnación la primera condena, y solamente les es dable recurrir simultáneamente en casación en hipótesis de delitos conexos respecto de los cuales se ha declarado la responsabilidad penal del procesado en primera y segunda instancia”.

3.3 Marco Convencional:

El artículo 2.2 literal h) de la Convención americana sobre derechos humanos establece que toda persona inculpada de un delito durante el proceso tiene derecho, en plena igualdad a las siguientes garantías mínimas: *“(…) derecho de recurrir el fallo ante juez o tribunal superior”* De igual manera, el artículo 14 inc. 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que *“5. Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley”*.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado la garantía de doble conforme o doble conformidad judicial a lo largo de su jurisprudencia, señalando por ejemplo que no solo es una garantía fundamental que hace parte integral del debido proceso sino que es un deber del Estado que a la vez determina la legitimidad de sus decisiones:

“89. La doble conformidad judicial, expresada mediante la íntegra revisión del fallo condenatorio, confirma el fundamento y otorga mayor credibilidad al acto jurisdiccional del Estado, y al mismo tiempo brinda mayor seguridad y tutela a los derechos del condenado.

90. Si bien los Estados tienen un margen de apreciación para regular el ejercicio de ese recurso, no pueden establecer restricciones o requisitos que infrinjan la esencia misma del derecho de recurrir del fallo[49]. El Estado puede establecer fueros especiales para el enjuiciamiento de altos funcionarios públicos, y esos fueros son compatibles, en principio, con la Convención Americana (supra párr. 74). Sin embargo, aun en estos supuestos el Estado debe permitir que el justiciable cuente con la posibilidad de recurrir del fallo condenatorio. Así sucedería, por ejemplo, si se dispusiera que el juzgamiento en primera instancia estará a cargo del presidente o de una sala del órgano colegiado superior y el conocimiento de la impugnación

corresponderá al pleno de dicho órgano, con exclusión de quienes ya se pronunciaron sobre el caso”. (subrayas y negrilla fuera de texto).

De lo anterior, que la garantía a que el primer fallo condenatorio sea revisado le sea otorgada a todos los ciudadanos incluso sin distinción de que tengan fuero, así lo ha reiterado en su jurisprudencia vinculante: *“La jurisprudencia de esta Corte ha sido enfática al señalar que el derecho a impugnar el fallo busca proteger el derecho de defensa, en la medida en que otorga la posibilidad de interponer un recurso para evitar que quede firme una decisión adoptada en un procedimiento viciado y que contiene errores que ocasionarán un perjuicio indebido a los intereses del justiciable. La doble conformidad judicial, expresada mediante la íntegra revisión del fallo condenatorio o sancionatorio, confirma el fundamento y otorga mayor credibilidad al acto jurisdiccional del Estado, y al mismo tiempo brinda mayor seguridad y tutela a los derechos del condenado. En este sentido, el derecho a recurrir del fallo, reconocido por la Convención, no se satisface con la mera existencia de un órgano de grado superior al que juzgó y emitió el fallo condenatorio o sancionatorio, ante el que la persona afectada tenga o pueda tener acceso. Para que haya una verdadera revisión de la sentencia, en el sentido requerido por la Convención, es preciso que el tribunal superior reúna las características jurisdiccionales que lo legitiman para conocer del caso concreto. Sobre este punto, si bien los Estados tienen cierta discrecionalidad para regular el ejercicio de ese recurso, no pueden establecer restricciones o requisitos que infrinjan la esencia misma del derecho a recurrir del fallo. La posibilidad de “recurrir del fallo” debe ser accesible, sin requerir mayores complejidades que tornen ilusorio este derecho.* (Subrayas y negrilla fuera de texto).

Sobre el mecanismo para procurar la materialización del derecho a impugnar la primera sentencia condenatoria ha expresado la Corte IDH en el caso Mohamed Vs. Argentina que: *“Debe entenderse que, independientemente del régimen o sistema recursivo que adopten los Estados Partes y de la denominación que den al medio de impugnación de la sentencia condenatoria, para que éste sea eficaz debe constituir un medio adecuado para procurar la corrección de una condena errónea. Ello requiere que pueda analizar cuestiones fácticas, probatorias y jurídicas en que se basa la sentencia impugnada, puesto que en la actividad jurisdiccional existe una interdependencia entre las determinaciones fácticas y la aplicación del derecho, de forma tal que una errónea determinación de los hechos implica una errada o indebida aplicación del derecho.* Consecuentemente, las causales de procedencia del recurso deben posibilitar un control amplio de los aspectos impugnados de la sentencia condenatoria. (subrayas y negrilla fuera de texto).

Además el Tribunal considera que, en la regulación que los Estados desarrollen en sus respectivos regímenes recursivos, deben asegurar

que dicho recurso contra la sentencia condenatoria respete las garantías procesales mínimas que, bajo el artículo 8° de la Convención, resulten relevantes y necesarias para resolver los agravios planteados por el recurrente, lo cual no implica que deba realizarse un nuevo juicio oral, razón por la que en el presente proyecto de ley se dispone que las razones del disenso constituirán el límite para resolver de la autoridad judicial revisora de la primera condena, materia que se cohesiona con lo dispuesto por la Sala Penal de nuestra Corte Suprema de Justicia.

En ese sentido, también hay que tener en cuenta que el pasado 3 de junio del 2024 se condenó al Estado colombiano por la vulneración de esta garantía al ciudadano Saulo Arboleda Gómez. Este ciudadano, luego de fungir como Ministro de Comunicaciones de Colombia, fue juzgado y condenado en un proceso de única instancia llevado por la Corte Suprema de Justicia. La Corte Interamericana determinó que, de la lectura del artículo 8.2.h de la Convención Americana de Derechos Humanos no se establece ninguna clase de excepción, pues se dispone claramente que el derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior existe, y no hace ninguna distinción sobre el tipo de tribunal que emitirá la decisión a apelarse, ni sobre la persona que pueden ser acreedores de estas garantías. Dice la Corte:

Esta Corte se ha referido en su jurisprudencia, de manera constante, al alcance y contenido del artículo 8.2.h) de la Convención, y ha establecido que es el derecho a recurrir el fallo condenatorio es una garantía básica prevista en la Convención Americana y que aplica a todas las personas y procesos. El Tribunal ha entendido que dicho derecho consiste en una garantía mínima y primordial que “se debe respetar en el marco del debido proceso legal, en aras de permitir que una sentencia adversa pueda ser revisada por un juez o tribunal distinto y de superior jerarquía [...]”. Con el fin evitar que quien esté incurso en un proceso no sea sometido a decisiones arbitrarias, la Corte ha interpretado que el derecho a recurrir el fallo debe garantizarse a todo aquél que es condenado. Por lo mismo, la Corte ha considerado el derecho a recurrir el fallo como una de las garantías mínimas que tiene toda persona que es sometida a una investigación y proceso penal.

La Corte también ha determinado, que el artículo 8.2.h) de la Convención se refiere a un recurso ordinario, accesible y eficaz, el cual permita analizar las cuestiones fácticas, probatorias y jurídicas en que se basa la sentencia impugnada, posibilitando un control amplio de los aspectos impugnados de la sentencia condenatoria. (...)

Particularmente con el artículo 8.2.h), encuentra esta Corte que la disposición no establece ningún tipo de excepción en su aplicación, el texto de la misma establece de forma clara que existe “el derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior” y no hace ninguna distinción con relación al tipo de tribunal que emitirá la decisión a apelarse, ni excluye a persona alguna de dicha garantía. Por

lo expuesto, a criterio de la Corte, dicha obligación aplica a todos los procesos e incluso a los de “aforados constitucionales”. (subrayas y negrilla fuera de texto).

En ese sentido, la Corte concluye que la obligación del Estado de proporcionar un recurso judicial, no se reduce a la mera existencia de los tribunales o procedimientos formales, sino también incluye la obligación de adoptar medidas positivas para garantizar que los recursos proporcionados son verdaderamente efectivos. En ese sentido, se menciona que no basta que formalmente existan algunos recursos, sino que para que estos demuestren ser efectivos, deben poder dar resultados en lo que tiene que ver con vulneraciones de derechos humanos. Por lo tanto, la Corte considera que si se vulneraron los derechos de Saulo Arboleda.

A pesar de determinar esta vulneración de Derechos, la Corte posteriormente desarrolla como positivo la adopción y regulación del derecho con posterioridad en los hechos. Destacan, entre otras cosas, la Sentencia C-792 de 2014, el Acto Legislativo 01 de 2018 y la Sentencia SU-146 de 2020 que ordenó retrotraer los efectos de la garantía de la impugnación especial al 30 de enero de 2014. Concluye la Corte:

La Corte destaca los esfuerzos realizados por el Estado, sin embargo, encuentra que al momento en que ocurrieron los hechos de este caso, Colombia no había adoptado las medidas necesarias para la adecuada implementación de sus obligaciones convencionales en el ordenamiento jurídico interno. En primer lugar, la legislación colombiana no establecía el derecho a recurrir el fallo de los “aforados constitucionales”; y en segundo lugar, las autoridades judiciales no garantizaron este derecho por medio de los recursos existentes. Por esa razón, la Corte estima que, al momento que ocurrieron los hechos del presente caso, Colombia no cumplió con su deber de adoptar disposiciones de derecho interno y es responsable por la violación del artículo 2° de la Convención.

Al existir un fallo de esta naturaleza, llama la atención de que internacionalmente el país también debe actualizarse normativamente. Al margen de que la Corte no ordenó al Estado que hubiera un proceso de modificación normativa, es claro que a la fecha el llamado a regular es el Congreso de la República. Si bien las sentencias de la Corte Constitucional y la Corte Suprema han hecho mucho a la luz del marco interpretativo del Acto Legislativo 01 de 2018, el órgano democrático por excelencia también debe sacar una ley para blindar esta garantía y para ocuparse de aspectos que la jurisprudencia no ha podido.

3.4. Marco Constitucional:

La Constitución Política de 1991 establece como una de las garantías procesales ancladas al debido proceso la impugnación de las sentencias, de acuerdo a la mención que aparece en el artículo 29 del texto constitucional. Esto también aparece a la

luz de otros textos internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos.

Lo anterior no obstante tuvo una paradoja durante mucho tiempo: Los procesos en única instancia que se adelantaban en la Corte Suprema de Justicia contra aforados constitucionales. Hay que tener en cuenta que, justamente analizando esta situación por medio de diferentes pronunciamientos, la Corte Constitucional varió su línea jurisprudencial y encontró que sí resultaba problemático desde el debido proceso que, ante una sentencia condenatoria que se de en segunda instancia no existiera un mecanismo para impugnarla.

Por este motivo, resulta pertinente traer a colación la línea jurisprudencial que desarrolló la Corte Constitucional hasta la Sentencia C-792 de 2014 analizando el juicio penal a los aforados constitucionales en única instancia, así como los elementos que le permitieron cambiar la línea jurisprudencial y empezar a analizar la doble conformidad. Hay que tener claro que, si bien la Corte Constitucional ha analizado la doble conformidad principalmente en el caso de aforados constitucionales, este es un derecho que se consagra ante toda la ciudadanía y cuya aplicación aún no ha sido regulada por el legislador, a pesar de los exhortos de la Corte Constitucional.

En ese sentido, en primer lugar se hablará acerca de tres épocas diferentes: La primera época en la cual la Corte Constitucional consideraba ajustado a la Constitución Política el que un juicio penal hacía aforados constitucionales se desarrollara en única instancia ante la Corte Suprema de Justicia; la segunda época que habla de los cambios que se acercaron a la luz de la Sentencia C-792 de 2014; y finalmente la tercera época que tiene como punto de origen el Acto Legislativo 01 de 2018.

• Primera época: Juicio penal a aforados constitucionales en única instancia.

La Sentencia C-142 de 1993 abrió la línea jurisprudencial que avaló constitucionalmente el juzgamiento en única instancia a aforados constitucionales. En ese momento, la Corte Constitucional resolvió una demanda contra varias disposiciones del Código Penal, del Código Penal Militar y de los estatutos de procedimiento penal del momento que, preveían en términos generales la competencia de la Corte Suprema de Justicia para conocer procesos penales contra aforados en única instancia. Para la persona demandante, las normas desconocían los artículos 29 y 31 de la Constitución, el artículo 14 del PIDCP y el artículo 8° de la CADH en el sentido de que en los mencionados procesos de única instancia, no se permite realizar ninguna impugnación.

La Corte Constitucional estableció que frente a estos procesos la impugnación era posible por medio de la acción de revisión, el recurso extraordinario de casación y la solicitud de nulidad. También mencionó

que las decisiones de única instancia dictadas por la Corte Suprema de Justicia generaba dos ventajas: (i) la economía procesal y (ii) escapar a la posibilidad de errores a cargo de jueces y tribunales de menor jerarquía. En ese sentido, la Corte consideró que la persona procesada sí podía impugnar la sentencia condenatoria en una u otra forma.

La Sentencia C-411 de 1997 resolvió la demanda presentada contra apartados del artículo 68 del Código de Procedimiento Penal en donde se establecía que a la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia le correspondía, por una parte el conocimiento de la acción de revisión contra las sentencias de única instancia, y por otra parte el juzgamiento de los funcionarios descritos en el inciso 3° del numeral 6 del artículo 235 de la Constitución Política, es decir, los congresistas. La persona demandante consideró que al existir un trato diferenciado a los congresistas frente a los demás ciudadanos, se les vulneraba el debido proceso.

La Corte consideró en ese momento, que el competente para definir las instancias procesales era el legislador. De la misma manera, reiteró su jurisprudencia al mencionar que fue la misma Constitución la que había contemplado los procesos de única instancia respecto de aforados constitucionales. Y que, si existía alguna vulneración de derechos fundamentales por la existencia de alguna vía de hecho, podría adelantar la acción de tutela conforme a lo que la Corte Sostenía en la Sentencia C-543 de 1992.

La Sentencia C-934 de 2006 analizó la disposición contenida en el artículo 32 parcial de la Ley 906 de 2004 que regula las funciones de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia. La Honorable Corte en su momento consideró el siguiente problema jurídico: “¿Vulnera los derechos al debido proceso y a la defensa, así como el principio de la doble instancia consagrados en el artículo 29 de la Carta y en tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia que hacen parte del bloque de constitucionalidad, el que los numerales 5, 6, 7 y 9 del artículo 32 de la Ley 906 de 2004 establezcan que los procesos penales que se sigan contra altos funcionarios del Estado enunciados en tales disposiciones son de competencia de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia?”.

Luego de considerar que no existía el fenómeno de la cosa juzgada constitucional al estar la mencionada norma inscrita en un modelo penal de tendencia acusatoria y no inquisitorial, la Corte Constitucional reiteró su jurisprudencia y sostuvo que la doble instancia no era la única forma de garantizar el debido proceso y el derecho a la defensa de las personas procesadas. Por lo que consideró que la garantía de esos bienes jurídicos se materializaba en la definición de su caso por la Corte Suprema de Justicia. Y si bien la Corte no era infalible, habían otros mecanismos definidos para cuestionar las decisiones en única instancia.

En esa misma sentencia la Corte constató que no existía obligación internacional alguna que impidiera que en los modelos constitucionales no se pudiera dar ese tratamiento a los aforados constitucionales. Respecto del caso Herrera Ulloa vs Costa Rica, la Corte encontró que ese no era un asunto centrado en el especial juzgamiento realizado por los órganos judiciales de cierre. De la misma manera, mencionó que el Comité de Pacto de Derechos Civiles y Políticos tampoco se había referido estrictamente a la materia cuestionada constitucionalmente. Señaló la Corte:

“De lo anterior encuentra la Corte que la interpretación del art. 14.5. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y [del] art. 8.2 del Pacto de san José que han efectuado los órganos internacionales competentes, resulta armónica con la interpretación que se ha hecho de los artículos 29 y 31 de la carta Política en materia de juzgamiento de los altos funcionarios del Estado, en la medida en que de dichos pronunciamientos no se deriva una regla según la cual en los juzgamientos de altos funcionarios con fuero penal ante el órgano de cierre de la jurisdicción penal, deba establecerse una segunda instancia semejante a la que existe para otros juicios penales. Es decir, cada Estado goza de un amplio margen para configurar los procedimientos y diseñar los mecanismos eficaces de protección de los derechos, sin que esté ordenado, según la jurisprudencia vigente, que en los casos de altos funcionarios aforados se prevea siempre la segunda instancia”.

Es decir, en este momento, la Corte Constitucional desarrolló como el amplio margen de apreciación de los Estados les permitía diseñar y configurar procedimientos y mecanismos sin que le haya sido ordenado a un Estado considerar la doble instancia. Otras decisiones con esta tesis son las Sentencias T-1246 de 2008, la SU-811 de 2009, la T-965 de 2009, la SU-195 de 2012 y la SU-198 de 2013.

• Segunda época: La Sentencia C-792 de 2014 y sus consecuencias sobre el ordenamiento jurídico.

Esta segunda época está determinada en gran parte por la actualización de los estándares internacionales en la materia. No se puede leer la decisión que toma la Corte en la Sentencia C-792 de 2014 sin analizar que, con posterioridad en el 2006 empezaron a existir sentencias y recomendaciones que analizaron como regímenes legales como el colombiano no satisfacían el debido proceso en lo concerniente a garantizar la impugnación y la segunda instancia.

Por ejemplo, en el caso Barreto Leiva vs Venezuela la Corte Interamericana sostuvo que, si bien los Estados miembros podían establecer un procedimiento de juzgamiento especial para algunos funcionarios, siempre debían respetar la doble conformidad y prever recursos efectivos para recurrir la condena. Por lo tanto, la Corte consideró que Venezuela vulneró la garantía judicial prevista

en el artículo 8.2.h de la CADH debido a que el sentenciado no pudo impugnar el fallo.

De la misma manera, en el fallo Liakat Ali Alibux vs Suriname de 2014, si se corresponde al caso de un aforado, por lo que la Corte Interamericana confirmó la postura que había hecho valer en el caso Barreto Leiva vs Venezuela. En este caso, el señor Liakat Ali Alibux que había sido ministro de Finanzas y de recursos naturales en Suriname, fue condenado en 2003 en única instancia por la Alta Corte de Justicia. Reflexionando sobre la práctica de los Estados respecto al juzgamiento penal de altos funcionarios, la Corte Interamericana advirtió que si bien no era contrario al estándar interamericano de protección que se prevea un régimen especial de juzgamiento ante el tribunal de cierre, si podía serlo el hecho de que se previera una única instancia. Por lo tanto, la Corte exploró algunas de las fórmulas jurídicas que se habían adoptado para hacer efectivo el derecho a recurrir el fallo.

En este sentido, el Tribunal constata que ello se ha logrado a través de diversas prácticas, a saber: a) cuando una Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia es la que juzga en primera instancia, para que luego el Pleno de la misma, sea la instancia que revise el recurso interpuesto; b) cuando una determinada Sala de la Corte Suprema juzga en primera instancia y otra Sala, de distinta composición, resuelve el recurso presentado, y c) cuando una Sala conformada por un número determinado de miembros juzga en primera instancia y otra Sala conformada por un número mayor de jueces que no participaron en el proceso de primera instancia, resuelva el recurso. Asimismo, el Tribunal observa que la composición de las instancias revisoras incluye miembros que no conocieron del caso en primera instancia y que la decisión emitida por aquellas puede modificar o revocar el fallo revisado”.

La Corte Interamericana también responde a los argumentos invocados por los Estados según los cuales, tanto el Sistema Universal como otros Sistemas regionales de Derechos Humanos permiten excepcionar la regla de la doble conformidad en algunos procesos. Dice la Corte Interamericana:

De igual manera, el Comité de Derechos Humanos ha señalado en sus decisiones que, el derecho a recurrir el fallo debe garantizarse sin importar el rango de la persona juzgada por lo que *“si bien la legislación [de un] Estado Parte dispone en ciertas ocasiones que una persona en razón de su cargo sea juzgada por un tribunal de mayor jerarquía que el que naturalmente correspondería, esta circunstancia no puede por sí sola menoscabar el derecho del acusado a la revisión de su sentencia y condena por un tribunal”*.

Por otro lado, la Corte considera pertinente referirse a lo alegado por el Estado en el sentido que el juzgamiento de altos funcionarios públicos en primera y única instancia, no es, por definición, violatorio del principio generalmente aceptado del derecho a recurrir del fallo, con fundamento en la

regulación permitida por ley de dicho derecho, según lo establecido por el artículo 14, inciso 5° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Al respecto, el Tribunal considera preciso resaltar que el artículo 14, inciso 5° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se diferencia del artículo 8.2(h) de la Convención Americana ya que el último es muy claro al señalar el derecho a recurrir el fallo sin hacer mención a la frase “conforme a lo prescrito por la ley”, como sí lo establece el artículo del PIDCP. Sin embargo, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas lo ha interpretado en el párrafo 45 de su Observación General número 32, en el sentido que:

“La expresión “conforme a lo prescrito por la ley” en esta disposición no tiene por objeto dejar a discreción de los Estados Partes la existencia misma del derecho a revisión, puesto que este es un derecho reconocido por el Pacto y no meramente por la legislación interna. La expresión “conforme a lo prescrito por la ley” se refiere más bien a la determinación de las modalidades de acuerdo con las cuales un tribunal superior llevará a cabo la revisión, así como la determinación del tribunal que se encargará de ello de conformidad con el Pacto. El párrafo 5 del artículo 14 no exige a los Estados Partes que establezcan varias instancias de apelación. Sin embargo, la referencia a la legislación interna en esta disposición ha de interpretarse en el sentido de que si el ordenamiento jurídico nacional prevé otras instancias de apelación, la persona condenada debe tener acceso efectivo a cada una de ellas”.” (Subrayados fuera del texto).

De la misma manera, el Comité del Pacto de Derechos Civiles y Políticos emitió en el año 2007 la Observación General número 32, sobre el derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia. El párrafo 47 que hace parte de la sección “VII Revisión por un tribunal superior” afirmó lo siguiente:

“47. El párrafo 5 del artículo 14 se vulnera no sólo si la decisión de un tribunal de primera instancia se considera definitiva sino también si una condena impuesta por un tribunal de apelación {§136} o un tribunal de última instancia {§137} a una persona absuelta en primera instancia no puede ser revisada por un tribunal superior. Cuando el tribunal más alto de un país actúa como primera y única instancia, la ausencia de todo derecho a revisión por un tribunal superior no queda compensada por el hecho de haber sido juzgado por el tribunal de mayor jerarquía del Estado Parte; por el contrario, tal sistema es incompatible con el Pacto, a menos que el Estado Parte interesado haya formulado una reserva a ese efecto {§138}” (Negrillas fuera del texto).

Ante tal escenario fue emitida la Sentencia C-792 de 2014. La demanda que comenzó este proceso fue contra varios de la Ley 906 de 2004, entre los que se incluyó la norma que concede a la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema el conocimiento de los recursos contra autos y sentencias que se profieran

en primera instancia por tribunales superiores. En ese sentido, la persona accionante consideró que existía una omisión legislativa en tanto no se preveían mecanismos suficientes para garantizar que la primera condena penal en segunda instancia fuera objeto de impugnación.

En ese sentido, la Sala Plena estimó dos problemas jurídicos: El primero relacionado a la existencia o no dentro del ordenamiento superior de un derecho a impugnar las sentencias proferidas en segunda instancia que, por primera vez, impongan una condena penal y el segundo relacionado con la existencia de estándares que deben satisfacerse para que se considere que el recurso es adecuado.

Apesar de que la Corte reconoció que era la primera vez que analizaba la mencionada problemática, afirmó que la impugnación de sentencias condenatorias contaba de manera autónoma con (i) fundamento normativo tanto en la Constitución como en el Bloque de Constitucionalidad, (ii) estatus jurídico como parte de los derechos que integran la defensa, (iii) un ámbito de acción en el proceso penal, (iv) el contenido de controvertir el fallo incriminatorio ante una instancia distinta a la que dictó la sentencia, (v) objeto en tanto es una sentencia que declara por primera vez la responsabilidad penal, (vi) finalidad en tanto pretende proteger a personas contenidas y dar una garantía de corrección judicial, (vii) se distingue de la posibilidad de apelar sentencias judiciales en tanto el Legislador sí puede establecer excepciones, pues en este caso el principio no actúa como imperativo o regla.

Siguiendo esta línea argumentativa, la Corte reconoció que su línea jurisprudencial que consideraba que la exigibilidad de impugnar se encontraba satisfecha al considerar los recursos de casación, revisión y la acción de tutela contra providencia judicial. Sin embargo, en esta ocasión consideró que eran vías procesales debilitadas. Dijo la Corte que los anteriores recursos no resolvía las siguientes pautas:

- Que el operador judicial que resuelva la impugnación cuente con lineamientos de valoración integral: completa, amplia y exhaustiva del fallo condenatorio.
- Que el examen recaiga sobre la controversia en sí misma considerada y no primariamente sobre el análisis que de dicha situación realizó el juez que condenó.
- Que el recurso no esté sujeto a causales cerradas de procedencia.

La Corte concluyó que se configuró una omisión legislativa en el régimen procesal penal previsto por la inexistencia de un recurso idóneo que materialice el derecho a la impugnación en todos los casos en que, en el marco del proceso penal, el juez de primera instancia absuelve al condenado y el juez de segunda instancia revoca el fallo e impone condena por primera vez. En ese sentido, la Corte Constitucional estableció una inconstitucionalidad diferida y le dio un plazo al Congreso de la República

para que regulara integralmente la impugnación de las sentencias que fijan por primera vez una condena tanto en el marco de juicios penales de única instancia, como en aquellos de dos instancias.

A pesar de que hasta este momento se ha venido trabajando en relación a los aforados constitucionales, la Sentencia C-792 de 2014 habla de que la impugnación de la primera sentencia condenatoria es de interés de toda la ciudadanía en su conjunto. Por ese motivo, el exhorto que dio la Corte Constitucional se hizo de una forma general para que se regulara hacia todas las personas que fueran condenadas en primera o segunda instancia por primera vez.

Como se verá a continuación, en la actualidad existe un tratamiento dispar. Pues con el Acto Legislativo 01 de 2018, se permitió a los aforados constitucionales poder materializar su derecho a la doble instancia, y también a la doble conformidad en los casos llevados ante la Corte Suprema de Justicia. Sin embargo para el resto de la ciudadanía no es claro como se puede ejercer este derecho, lo cual ha generado que se presenten múltiples acciones de tutela y que sea la Corte Constitucional y la Corte Suprema la que tenga que colocar parámetros para materializar la doble conformidad en la ciudadanía.

• Tercera época: Línea jurisprudencial con posterioridad al Acto Legislativo 01 de 2018.

El 18 de enero de 2018 fue sancionado el Acto Legislativo 1 de 2018, *por medio del cual se modifican los artículos 186, 234 y 235 de la Constitución Política y se implementan el derecho a la doble instancia y a impugnar la primera sentencia condenatoria*. Este acto legislativo tiene cuatro artículos en donde se concede el derecho a la doble instancia y a la doble conformidad a congresistas en su condición de aforados constitucionales y se crea al interior de la Corte Suprema de Justicia la Sala Especial de Instrucción y la Sala Especial de Primera Instancia, así como el régimen y las funciones que tienen los magistrados de las mencionadas salas.

El numeral 2 del artículo 235 de la Constitución modificado por el Acto Legislativo 1 de 2018 establece como atribución de la Corte Suprema de Justicia “*conocer del derecho a la impugnación y del recurso de apelación en materia penal conforme lo determine la ley*”. Sin embargo, a día de hoy no se encuentra expedida la ley que regule el ejercicio de tal atribución por la Corte Suprema de Justicia.

Lo anterior no ha impedido que la Corte Suprema haya dado directrices para garantizar el derecho a impugnar la primera sentencia condenatoria en tres casos: (i) los casos de aforados constitucionales, (ii) los casos en los que la primera condena en sede de casación y (iii) los casos en los que la primera condena la dictan los Tribunales Superiores en segunda instancia. En la Sentencia SU 217 de 2019, la Corte Constitucional hizo referencia a las reglas establecidas por la Corte Suprema de Justicia en el Auto AP1263-2019 del 3 de abril de 2019 en donde se establecieron reglas provisionales para tramitar la

apelación de primeras condenas emitidas en segunda instancia por tribunales superiores:

“(i) Se mantiene incólume el derecho de las partes e intervinientes a interponer el recurso extraordinario de casación, en los términos y con los presupuestos establecidos en la ley y desarrollados por la jurisprudencia.

(ii) Sin embargo, el procesado condenado por primera vez en segunda instancia por los tribunales superiores tendrá derecho a impugnar el fallo, ya sea directamente o por conducto de apoderado, cuya resolución corresponde a la Sala de Casación Penal.

(iii) La sustentación de esa impugnación estará desprovista de la técnica asociada al recurso de casación, aunque seguirá la lógica propia del recurso de apelación. Por ende, las razones del disenso constituyen el límite de la Corte para resolver.

(iv) El tribunal, bajo esos presupuestos, advertirá en el fallo, que, frente a la decisión que contenga la primera condena, cabe la impugnación especial para el procesado y/o su defensor, mientras que las demás partes e intervinientes tienen la posibilidad de interponer recurso de casación.

(v) Los términos procesales de la casación rigen los de la impugnación especial. De manera que el plazo para promover y sustentar la impugnación especial será el mismo que prevé el Código de Procedimiento Penal, según la ley que haya regido el proceso –en 600 de 2000 o 906 de 2004–, para el recurso de casación.

(vi) Si el procesado condenado por primera vez, o su defensor, proponen impugnación especial, el tribunal, respecto de ella, correrá el traslado a los no recurrentes para que se pronuncien, conforme ocurre cuando se interpone el recurso de apelación contra sentencias, según los artículos 194 y 179 de las Leyes 600 y 906, respectivamente. Luego de lo cual, remitirá el expediente a la Sala de Casación Penal.

(vii) Si además de la impugnación especial promovida por el acusado o su defensor, otro sujeto procesal o interviniente promovió casación, esta Sala procederá, primero, a calificar la demanda de casación.

(viii) Si se inadmite la demanda y –tratándose de procesos seguidos por el estatuto adjetivo penal de 2004– el mecanismo de insistencia no se promovió o no prosperó, la Sala procederá a resolver, en sentencia, la impugnación especial.

(ix) Si la demanda se admite, la Sala, luego de realizada la audiencia de sustentación o de recibido el concepto de la Procuraduría –según sea Ley 906 o Ley 600–, procederá a resolver el recurso extraordinario y, en la misma sentencia, la impugnación especial.

(x) Puntualmente, contra la decisión que resuelve la impugnación especial no procede casación.

Ello porque ese fallo correspondiente se asimila a una decisión de segunda instancia y, tal como ocurre en la actualidad, contra esas determinaciones no cabe casación (cfr., entre otros pronunciamientos, CSJ AP6798-2017, rad. 46395; CSJ AP 15 jun. 2005, rad. 23336; CSJ AP 10 nov. 2004, rad. 16023; CSJ AP 12 dic. 2003, rad. 19630 y CSJ AP 5 dic. 1996, rad. 9579).

(xi) Los procesos que ya arribaron a la Corporación, con primera condena en segunda instancia, continuarán con el trámite que para la fecha haya dispuesto el magistrado sustanciador, toda vez que la Corte, en la determinación que adopte, garantizará el principio de doble conformidad””.

En esa sentencia la Corte declaró que se habían configurado algunas causales de procedencia de tutelas contra providencias judiciales por lo que decidió tutelar los derechos reclamados por las personas tutelantes. También reiteró el exhorto al Congreso de la República en los siguientes términos reconociendo que el avance realizado a través del Acto Legislativo 01 de 2018 era sustancial pero no suficiente:

“Si bien el Congreso ha venido avanzando en la regulación del derecho constitucional de impugnar las sentencias condenatorias, como se evidencia con la reforma introducida a los artículos 186, 234 y 235 de la Constitución mediante el Acto Legislativo 01 de 2018, resulta indispensable que dicha tarea se complemente con la ley que regule la competencia de la Corte Suprema de Justicia consistente en conocer del derecho de impugnación y del recurso de apelación en materia penal, como lo prevé el numeral 2 del artículo 235 de la Constitución, según la reforma introducida por el artículo 3 del mencionado Acto Legislativo 01 de 2018.

Dado que subsiste la omisión legislativa en cuanto a la regulación del procedimiento para el ejercicio del derecho a la impugnación de las condenas, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 29 y 235, numerales 2 y 7, de la Constitución, la Corte exhortará, una vez más, al Congreso de la República a efectos de que, en ejercicio de su amplia de libertad de configuración del derecho y dentro del marco de la Constitución, regule dicho procedimiento”.

En la Sentencia SU-218 de 2019 la Corte Constitucional recogió la fórmula que estaba aplicando la Corte Suprema de Justicia para garantizar la doble conformidad en los casos que lleven a una sentencia penal en sede de casación luego de que en las dos instancias se absolviera. Dice la Corte:

“Sin embargo, esta posición fue explícitamente recogida por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia del 14 de noviembre de 2018. Allí, la Corte reivindicó el derecho a impugnar el primer fallo de condena como una protección reforzada del derecho a la presunción de inocencia, y consideró que, en la actualidad, el numeral 7 del artículo 235 de la Constitución, con la reforma que introdujo el Acto legislativo 01 de

2018, “en consonancia con las normas propias para la interposición y resolución del recurso de apelación contra sentencias”, ofrecen los presupuestos básicos para la garantía de tal derecho. Sobre la forma en que se debe tomar la decisión, la Corte manifestó lo siguiente:

Quiere ello decir, entonces, que cuando la primera condena se dicte en sede de casación, la Sala de Casación Penal ha de integrarse de manera tal que tres de sus magistrados no conozcan del asunto, a fin de que queden habilitados para pronunciarse sobre la doble conformidad, si ésta llegare a solicitarse por la defensa.

De ahí que, en asuntos como el aquí analizado, el magistrado ponente ha de convocar a los cinco magistrados que le siguen en orden alfabético, a fin de conformar sala (de seis integrantes) para discutir la ponencia y dictar la sentencia. Los tres magistrados restantes integrarán sala para revisar, dado el caso, la doble conformidad”.

Se trata, desde luego, de un procedimiento implementado de manera transitoria, para que el derecho “*no quede en el vacío*”, mientras el Legislador reglamenta integralmente el trámite correspondiente; para ello, el Alto Tribunal de la justicia ordinaria, en la misma providencia, dirigió un nuevo exhorto al órgano de representación política”.

En la Sentencia SU 397 de 2019 la Corte Constitucional sostuvo lo siguiente:

“Conforme a lo expuesto, se concluye que si bien la falta de desarrollo legal del derecho a impugnar la primera sentencia condenatoria persiste, la jurisprudencia de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia ha avanzado hacia su protección. Para el efecto, y puntualmente en los casos en que el primer fallo inculpativo es adoptado por los tribunales superiores, dicha Sala ha empleado el recurso extraordinario de casación. Así, en un comienzo, la Sala flexibilizó las barreras que por mandato legal y de ordinario tiene la casación, de suerte que en varias oportunidades, no solo decidió la demanda como tal, sino que, además, se pronunció sobre el fondo del asunto y analizó la responsabilidad del condenado; y más recientemente, optó por definir “medidas provisionales” orientadas a habilitar el ejercicio de este derecho, las cuales, en todo caso, son aplicables “dentro del marco procesal de la casación”.

Ahora bien, aunque en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad, más específicamente en la Sentencia C-792 de 2014, la Corte Constitucional concluyó que el recurso de casación no es idóneo para satisfacer las exigencias sustanciales del derecho a la doble conformidad judicial, nada se opone a que ante la inactividad del legislador en el desarrollo del aludido derecho, de manera transitoria, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia viabilice su ejercicio con los medios que tiene a su alcance, como en un comienzo lo hizo al emplear la casación con este propósito adicional, o después mediante el

trámite del recurso de impugnación especial, con los términos y las pautas generales del recurso de apelación.

Este es un remedio judicial que, aunque no es óptimo, si cumple materialmente las condiciones sustanciales definidas por esta Corporación en la citada sentencia –(i) análisis de la controversia jurídica que subyace al fallo judicial cuestionado, más allá de las causales de casación y de la sentencia recurrida, y (ii) revisión del fallo por una autoridad judicial distinta de la que impuso la condena– resulta respetuoso del valor normativo y vinculante de la mencionada reforma constitucional y de la comprensión de la Constitución como norma jurídica con eficacia directa (artículo 4 superior). Si bien es lógico que el derecho a impugnar la primera sentencia condenatoria esté sometido a las etapas, formas y términos que dispongan la Constitución y la ley, de estas exigencias no se sigue que la falta de desarrollo legislativo de tal derecho constitucional pueda ser invocada para negar su exigibilidad. Como bien lo indicó esta Corporación en la Sentencia T-970 de 2014, “la garantía y efectividad de los derechos no depende exclusivamente de la voluntad del legislador. Sin duda es un actor muy importante en la protección de los derechos fundamentales, pero la Constitución, siendo norma de normas, es una norma jurídica que incide directamente en la vida jurídica de los habitantes y se debe utilizar, además, para solucionar casos concretos”.

De este modo, es claro que, no solo los jueces de tutela, sino también los jueces y magistrados de la jurisdicción penal, según las circunstancias específicas del asunto puesto a su consideración y los otros derechos fundamentales o intereses constitucionales en conflicto, están llamados a garantizar, en el ámbito de sus competencias, la mayor realización posible del derecho a impugnar el primer fallo inculpativo. Así lo anotó este Tribunal en el numeral tercero de la parte resolutive de la Sentencia SU-215 de 2016, al referirse al ejercicio del derecho a la doble conformidad judicial respecto de la condena emitida por primera vez en casación: “la Corte Suprema de Justicia, dentro de sus competencias, o en su defecto el juez constitucional, atenderá a las circunstancias de cada caso para definir la forma de garantizar el derecho constitucional a impugnar la sentencia condenatoria impuesta por primera vez por su Sala de Casación Penal”.

En ese sentido, si bien la Corte Constitucional ha reconocido las reglas que ha desarrollado la Corte Suprema de Justicia y de que el vacío ha sido llenado de contenido de forma transitoria, no ha dejado de mencionar que hay un déficit normativo que sólo puede ser cubierto por el legislador. De hecho, el que se sigan fallando tutelas por la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia amparando los derechos a la doble instancia y a la doble conformidad, muestran una problemática que no se ha podido atender de la forma en que corresponde.

- **Conclusiones sobre la consagración constitucional de la garantía a la doble conformidad judicial en materia penal:**

Este acápite ha sido desarrollado trayendo en un primer lugar la jurisprudencia constitucional sobre aforados y aforadas constitucionales debido a que hasta hace relativamente poco fue constitucional un modelo que no garantizaba ni la doble instancia ni la doble conformidad en procesos que se adelantaban contra ellas y ellos. Desde el año 2014 la situación comenzó a cambiar con la histórica Sentencia C-792 de 2014 que reconoció el derecho a la doble conformidad tanto para aforados constitucionales como para todas las personas que fueran condenadas por primera vez en segunda instancia.

Lo anterior creó una situación atípica en la normatividad nacional: Las personas aforadas constitucionales y las demás personas que no ostentan esta condición no tenían forma en la cual podían materializar su derecho a la doble conformidad. Por lo tanto, la Corte Constitucional exhortó al Congreso para regular la materia.

El Congreso de la República cumplió con su deber parcialmente. El Acto Legislativo 01 de 2018 resolvió la problemática para aforadas y aforados constitucionales. En ese sentido, se creó al interior de la Corte Suprema de Justicia una sala de instrucción y una sala de primera instancia. Por otra parte, el mencionado acto le dio la competencia a la Corte Suprema de Justicia para resolver las solicitudes de doble conformidad. Aunque existían algunas dudas sobre el caso de los aforados constitucionales, la Sentencia SU 146 de 2020 las resolvió.

Sin embargo, el Congreso de la República no ha cumplido su deber de regular la doble conformidad en el caso de la ciudadanía en general. A pesar de la existencia de múltiples sentencias recientes de la Corte Constitucional que exhorta al Legislador a cumplir con su deber, y a pesar del juicioso trabajo de la Corte Suprema de Justicia intentando garantizar este derecho para la ciudadanía en general, se necesita una legislación completa que pueda responder a las necesidades de las personas. El hecho de que ya se vayan a cumplir diez años, hace que la urgencia de tramitar y discutir este proyecto sea mayor.

IV. TRÁMITE DEL PROYECTO:

La presente iniciativa tiene por objeto positivizar y reglamentar el recurso de impugnación especial para salvaguardar la garantía de acceso a la doble conformidad judicial propia del derecho al debido proceso, en obediencia a los mandatos establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Constitucional colombiana y en atención a las condiciones previamente desarrolladas por la Sala Penal de la Corte de Justicia.

El mecanismo procesal para garantizar la doble conformidad judicial no se ha integrado aún al ordenamiento jurídico colombiano y representa un rezago normativo que no ha sido atendido por el Congreso de la República a pesar de que desde 2018 con el Acto legislativo 01/2018 se implementó

la garantía a nivel constitucional. Por cuenta del sinnúmero de casos que se presentaron ante juez constitucional para salvaguardar la garantía de doble conformidad la Corte Constitucional debió unificar su jurisprudencia en la materia y ha exhortado al Congreso a regular para que coexista correctamente con los recursos extraordinarios, a través de las SU-792 de 2014, SU-217 de 2019 y SU-006 y 07 de 2023.

A raíz de los vacíos normativos la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia al encontrarse con casos que ameritan la procedencia de un recurso para garantizar la doble conformidad resolvió a través de su propia jurisprudencia establecer la forma, el tiempo y la oportunidad en que esta procedería tal y como se expuso en los antecedentes.

Este proyecto busca implementar en la norma procesal aplicable las condiciones que ya ha desarrollado la jurisprudencia y así permitir de un lado, que la Sala de Casación penal siga tramitando el recurso de impugnación especial de la manera en que ella lo ha establecido para evitar traumatismos institucionales o que se ralenticen los procesos; y de otro, que todas las personas conozcan el mecanismo y puedan consultar en la ley las condiciones para que este proceda, pues la consagración misma del mecanismo en la norma es garantía de la disponibilidad y procedibilidad del recurso.

En esta iniciativa legislativa no se incluyen modificaciones a la organización actual de la sala de casación penal, pues se busca el establecimiento del recurso de impugnación especial en la ley procesal penal en los términos ya preceptuados por la Alta Corte pero no una composición distinta de la Sala, dependerá de nuevas iniciativas ampliar la sala para que su capacidad sea mayor y pueda atender con mayor celeridad los recursos que a día de hoy resuelve.

En nuestra historia constitucional ha sido recurrente que puedan existir normas que tengan reserva de ley estatutaria y a la vez tengan contenido de ley ordinaria. La Corte Constitucional se refirió desde muy temprano sobre la materia. En la Sentencia C-193 de 2005 la Corte menciona lo siguiente:

“(…) la inclusión de asuntos sometidos a la reserva de ley estatutaria dentro de una ley ordinaria, no obliga a que la totalidad de la ley deba ser tramitada por el mismo procedimiento excepcional. En este caso, sólo aquellos asuntos que afecten el núcleo esencial de derechos fundamentales, bien sea porque restringen o limitan su ejercicio o su garantía, deben ser tramitados como ley estatutaria, pero los demás asuntos no cobijados por este criterio material pueden recibir el trámite de una ley ordinaria”.

La Corte Constitucional mediante Sentencia C-756 de 2008 estableció los criterios para delimitar el ámbito de la reserva de ley estatutaria en materia de derechos y deberes fundamentales de la siguiente manera:

“(i) La reserva de ley estatutaria en materia de derechos fundamentales es excepcional, en tanto que la regla general se mantiene a favor del Legislador ordinario; (ii) La regulación estatutaria u ordinaria no se define por la denominación adoptada por el legislador, sino por su contenido material [...]. En consecuencia, el trámite legislativo ordinario o estatutario será definido por el contenido del asunto a regular y no por el nombre que el legislador designe; (iii) Mediante ley estatutaria se regula únicamente el núcleo esencial del derecho fundamental, de tal forma que si un derecho tiene mayor margen de configuración legal, será menor la reglamentación por ley estatutaria; (iv) Las regulaciones integrales de los derechos fundamentales debe realizarse mediante ley cualificada y, (v) Los elementos estructurales esenciales del derecho fundamental deben regularse mediante ley estatutaria. De esta forma, es claro que la regulación puntual y detallada del derecho corresponde al legislador ordinario”.

Finalmente, esta misma corporación mediante Sentencia C-370 de 2019 estableció que, *“aun cuando la regulación de procedimientos necesariamente esté relacionada con el ejercicio de derechos fundamentales, por regla general se trata de materias que deben tramitarse mediante leyes ordinarias”.*

En este sentido, y teniendo en cuenta los criterios establecidos por la Corte Constitucional **el texto contenido en el artículo dos (02) tiene reserva de ley estatutaria**, por lo que su aprobación deberá estar sometida a los requisitos especiales previstos para este tipo de norma consagrados en el artículo 152 constitucional. Lo anterior, no obsta para que todo el texto de la ley tenga reserva de ley estatutaria, pues el desarrollo que se hace sobre la garantía de la doble conformidad se hace de forma procesal, sin que en ningún caso se esté desarrollando el núcleo esencial del derecho. En otras palabras, solo se está haciendo una modificación al régimen procesal desarrollado en el código de procedimiento penal (Ley 906 de 2004) para insertar el recurso por medio del cual se materializa la garantía de doble conformidad judicial.

V. CONFLICTO DE INTERÉS:

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, se indicarán las circunstancias o eventos que potencialmente pueden generar un conflicto de interés para los honorables congresistas que discutan y decidan el presente proyecto de ley. De la misma manera, el artículo 286 de la norma mencionada, modificado a su vez por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, define el conflicto de interés como la *“situación donde al 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”.*

Así las cosas, nos permitimos señalar que esta iniciativa legislativa tiene carácter general pues establece la reforma a un procedimiento especial en

procura de mejorar el mismo y hacerlo más eficiente de cara a las exigencias de la ciudadanía. Ningún provecho particular obtienen los Congresistas de la República al establecer las reglas bajo las cuales debe actuar la Comisión de Acusaciones, por lo que no se evidencia que las y los congresistas puedan incurrir en eventuales conflictos de interés que les impida participar de la discusión y votación de este proyecto toda vez que no puede predicarse beneficio particular, actual y directo que se dé por la sola transformación del esquema procesal propio de los juicios contra aforados constitucionales.

Lo anterior sin perjuicio de que las y los congresistas deban examinar en cada caso en concreto, la existencia de posibles hechos generadores de conflictos de interés, en cuyo caso deberán declararlos oportunamente de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992.

En los anteriores términos queda sustentado el proyecto de ley de la referencia.

VI. IMPACTO FISCAL:

Sobre el impacto fiscal de los proyectos de ley, indica 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*, en su artículo séptimo, que *“el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse 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”*, por lo que, en cumplimiento de dicho requisito, en este apartado se explica los motivos por los que la iniciativa no cuenta con ningún tipo de impacto fiscal.

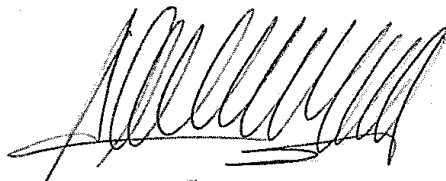
Sobre el particular, es menester señalar que esta iniciativa legislativa no genera nuevos costos al Estado, pues solo positiviza un mecanismo procesal para los fines y en los términos que jurisprudencialmente ya funciona y no crea órganos, cargos u otro particular dentro de la rama judicial que implique erogaciones para el Estado.

Adicionalmente, debe resaltarse que la Corte Constitucional en las Sentencias C-502 de 2007 y C-490 de 2011 ha señalado que el impacto fiscal no puede ser, en ningún caso, un obstáculo insuperable para el desarrollo de las propuestas legislativas, ni es necesariamente un requisito de trámite para la aprobación de los proyectos, así como tampoco puede constituirse en una barrera para ejercer las funciones legislativas de los congresistas. En conclusión, la presente iniciativa no modifica de ninguna manera las finanzas públicas ni contraviene el marco fiscal de mediano plazo, pues no requiere recursos públicos para su desarrollo.

VII. PROPOSICIÓN

Por los argumentos expuestos anteriormente, presento ponencia positiva y solicito a los miembros de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar primer debate y aprobar el Proyecto de Ley número 084 de 2025 Cámara, *por medio de la cual se modifica la Ley 906 de 2004, se reglamenta la garantía procesal de doble conformidad judicial, se regula el recurso de impugnación especial y se dictan otras disposiciones*, conforme al texto propuesto.

Atentamente,



ALIRIO URIBE MUÑOZ
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER
DEBATE

PROYECTO DE LEY NÚMERO 084 DE 2025
CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 906 de 2004, se reglamenta la garantía procesal de doble conformidad judicial, se regula el recurso de impugnación especial y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley desarrolla la garantía de doble conformidad judicial en materia penal, incorpora el recurso de impugnación especial al régimen procesal penal y dispone su presentación y trámite.

Artículo 2º. Acceso a la garantía de doble conformidad judicial. Todas las personas tienen derecho a recurrir la primera sentencia condenatoria proferida en su contra.

Artículo 3º. Modifíquese el artículo 32 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

Artículo 32. De la Corte Suprema de Justicia.

La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia conoce:

1. De la casación.
2. De la acción de revisión cuando la sentencia o la preclusión ejecutoriadas hayan sido proferidas en única o segunda instancia por esta corporación o por los tribunales.
3. De la definición de competencia cuando se trate de aforados constitucionales y legales, o de tribunales, o de juzgados de diferentes distritos.
4. Del juzgamiento de los funcionarios a que se refieren los artículos 174 y 235 numeral 2 de la Constitución Política.

5. Del juzgamiento de los funcionarios a que se refiere el artículo 235 numeral 4 de la Constitución Política.

6. De la investigación y juzgamiento de los Senadores y Representantes a la Cámara.

7. De las solicitudes de cambio de radicación de procesos penales de un distrito judicial a otro durante el juzgamiento.

8. Del juzgamiento del viceprocurador, vicesfiscal, magistrados de los consejos seccionales de la judicatura, del Tribunal Superior Militar, del Consejo Nacional Electoral, fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia y Tribunales, Procuradores Delegados, Procuradores Judiciales II, Registrador Nacional del Estado Civil, Director Nacional de Fiscalía y Directores Seccionales de Fiscalía.

9. De los recursos de apelación contra los autos y sentencias que profieran en primera instancia los Tribunales Superiores.

10. Del recurso de impugnación especial interpuesto contra la primera sentencia condenatoria proferida en segunda instancia por los Tribunales Superiores de Distrito o por la Corte Suprema de Justicia en sede del recurso de casación o apelación.

Parágrafo. Cuando los funcionarios a los que se refieren los numerales 5, 6 y 8 anteriores hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos, el fuero sólo se mantendrá para los delitos que tengan relación con las funciones desempeñadas.

Artículo 4º. Créase el artículo 176A de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

Artículo 176A. Recurso de impugnación especial. El recurso de impugnación especial procede contra la primera sentencia condenatoria, sea esta proferida en segunda instancia por los Tribunales Superiores de Distrito o por la Corte Suprema de Justicia en sede del recurso de apelación.

Artículo 5º. Créase el artículo 178A en la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

Artículo 178A. Trámite del recurso de impugnación especial. El recurso de impugnación especial se interpondrá en la audiencia de lectura de fallo, se sustentará dentro de los diez (10) días siguientes, se correrá traslado a los no recurrentes en los tres (3) días siguientes, para que en un término de cinco (5) días se pronuncien.

El recurso de impugnación especial estará desprovisto de causales o técnica especial alguna, en el mismo deberán señalarse las razones del disenso contra el fallo condenatorio y estas constituirán el límite del juez superior para resolver.

Realizado el reparto en la Corte Suprema de Justicia, el Magistrado Ponente cuenta con treinta días para registrar proyecto y veinte la Sala para su estudio y decisión. El fallo será leído en audiencia dentro de los diez días siguientes a su aceptación por la sala.

Artículo 6°. Créase el artículo 178 B en la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

Artículo 178B. Concurrencia de los recursos de casación y de impugnación especial contra una misma sentencia. Cuando en una sentencia proferida en segunda instancia se condene por primera vez respecto de uno o varios delitos y a la vez se confirme la condena impuesta en primera instancia respecto de otro u otros delitos, se aplicarán las siguientes reglas:

1. Frente a la condena impuesta por primera vez en segunda instancia procede para el condenado o su defensor el recurso de impugnación especial.

2. Al defensor del condenado solamente le es dable recurrir simultáneamente en casación en hipótesis de delitos juzgados en el mismo proceso respecto de los cuales se ha declarado la responsabilidad penal del procesado en primera y segunda instancia.

3. Si además de la impugnación especial promovida por el acusado o su defensor, otro sujeto procesal o interviniente promovió casación, la Corte procederá primero, a resolver la impugnación especial.

4. Resuelta la impugnación especial y notificada en audiencia de lectura de fallo empezará a correr el término para el defensor para presentar el recurso de casación respecto de los delitos para los cuales aún no lo hubiera presentado.

Parágrafo. En caso de que la Corte admita el recurso extraordinario de casación interpuesto por otro sujeto procesal, la Sala resolverá en una sola providencia tanto la casación como la impugnación especial, a fin de evitar decisiones parciales.

Artículo 7°. Créase el artículo 178 C en la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

Artículo 178C. Principio de juez imparcial en el recurso de impugnación especial. Para garantizar el principio de juez imparcial la Sala de Casación Penal determinará en su reglamento su división en subsalas en caso de que deba conocer de demanda de casación o recurso de apelación y del recurso de impugnación especial dentro del mismo proceso.

Artículo 8°. Modifíquese el artículo 179 B de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

Artículo 179B. Procedencia del recurso de queja. Cuando el funcionario de primera instancia deniegue el recurso de apelación, o el de segunda instancia deniegue el de impugnación especial, el recurrente podrá interponer el de queja dentro del término de ejecutoria de la decisión que deniega el recurso.

Artículo 9°. Modifíquese el artículo 179C de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

Artículo 179C. Interposición. Negado el recurso de apelación o el de impugnación especial, el interesado solicitará copia de la providencia impugnada y de las demás piezas pertinentes, las cuales se compulsarán dentro del improrrogable

término de un (1) día y se enviarán inmediatamente al superior.

Artículo 10. Modifíquese el artículo 179E de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

Artículo 179E. Decisión del recurso. Si el superior concede la apelación o la impugnación especial, determinará el efecto que le corresponda y comunicará su decisión al inferior.

Artículo 11. Modifíquese el artículo 183 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

Artículo 183. Oportunidad. El recurso se interpondrá ante el Tribunal dentro de los cinco (5) días siguientes a la última notificación y en un término posterior común de treinta (30) días se presentará la demanda que de manera precisa y concisa señale las causales invocadas y sus fundamentos.

Si no se presenta la demanda dentro del término señalado se declara desierto el recurso, mediante auto que admite el recurso de reposición.

En el evento de que el acusado o su defensor hayan presentado recurso de impugnación especial, el término para interponer el recurso extraordinario de casación para los delitos por los cuales aún no lo hubieran presentado empezará a correr desde la audiencia de lectura de fallo.

Artículo 12. Ejercicio de la impugnación especial para aforados. Los aforados constitucionales de los que tratan los numerales 3, 4 y 5 del artículo 235 de la Constitución Política, así como los aforados legales señalados en el artículo 32 numeral 8 de la Ley 906 de 2004 tendrán derecho a impugnar la primera sentencia condenatoria, para lo cual la Sala de Casación Penal se dividirá en salas de decisión conformadas por tres (3) magistrados con el objetivo de conocer los eventuales recursos de apelación, impugnación y casación garantizando el principio de imparcialidad judicial.

Parágrafo. El recurso será procedente sin observancia de que el proceso se tramite bajo el régimen procesal de la Ley 600 de 2000 o la Ley 906 de 2004.

Artículo 13. Modifíquese el artículo 185 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

Artículo 185. Cuando la Corte aceptare como demostrada alguna de las causales propuestas, dictará el fallo dentro de los sesenta (60) días siguientes a la audiencia de sustentación, contra el cual únicamente procede recurso de impugnación especial para el condenado si en sede de casación se le condenó por primera vez. Frente a los demás sujetos procesales no procede ningún recurso ni acción, salvo la de revisión.

La Corte está facultada para señalar en qué estado queda el proceso en el caso de determinar que este pueda recuperar alguna vigencia. En caso contrario procederá a dictar el fallo que corresponda.

Cuando la Corte adopte el fallo, dentro del mismo lapso o a más tardar dentro de los cinco (5)

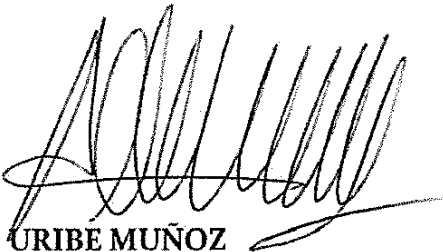
días siguientes, citará a audiencia para lectura del mismo.

Artículo 14. Modifíquese el artículo 189 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

Artículo 189: *Suspensión de la prescripción.* proferida la sentencia de segunda instancia se suspenderá el término de prescripción, el cual comenzará a correr de nuevo sin que pueda ser superior a cinco (5) años. El mismo efecto generará la interposición del recurso de impugnación especial contra la primera sentencia condenatoria.

Artículo 15. *Derogatorias y vigencias.* La presente ley empezará a regir a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,



ALIRIO URIBE MUÑOZ
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

* * *

**INFORME DE PONENCIA PARA
PRIMER DEBATE EN LA CÁMARA DE
REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE
LEY NÚMERO 140 DE 2025 CÁMARA**

por medio de la cual se crea la Ruta Integral de Prevención y Atención para la Salud Mental de Niños, Niñas y Adolescentes (Rismna) desde las instituciones de educación preescolar, básica y media en Colombia y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 20 de agosto de 2025

Honorable Representante

HAIVER RINCÓN GUTIÉRREZ

Presidente

Comisión Sexta, Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de Ponencia para Primer Debate en la Cámara de Representantes del Proyecto de Ley número 140 de 2025 Cámara.

Cordial saludo.

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, y con fundamento en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir ponencia para primer debate ante esta célula legislativa del **Proyecto de Ley número 140 de 2025 Cámara**, por medio de la cual se crea la Ruta Integral de Prevención y Atención para la Salud Mental de Niños, Niñas y Adolescentes (Rismna)

desde las instituciones de educación preescolar, básica y media en Colombia y se dictan otras disposiciones.

Del congresista;



DIEGO FERNANDO CAICEDO NAVAS
Representante a la Cámara
Departamento de Cundinamarca
Coordinador ponente

**INFORME DE PONENCIA PARA
PRIMER DEBATE EN LA CÁMARA DE
REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE
LEY NÚMERO 140 DE 2025 CÁMARA**

por medio de la cual se crea la Ruta Integral de Prevención y Atención para la Salud Mental de Niños, Niñas y Adolescentes (Rismna) desde las instituciones de educación preescolar, básica y media en Colombia y se dictan otras disposiciones.

TRÁMITE DEL PROYECTO

Origen: Congresual.

Autores: Los autores del presente proyecto de ley son los Representantes a la Cámara: Ana Paola García Soto, Diego Fernando Caicedo Navas, José Eliécer Salazar López, Milene Jarava Díaz, Alexánder Guarín Silva, Camilo Esteban Ávila Morales, Hernando Guida Ponce, Jorge Alberto Cerchiaro Figueroa y Teresa Enríquez Rosero; así como los Senadores de la República: Julio Alberto Elías Vidal, John Moisés Besaile, Alfredo Deluque Zuleta, Julio Elías Chagüi Flórez, José Alfredo Gnecco y Norma Hurtado Sánchez.

ANTECEDENTES

El presente proyecto de ley fue radicado por primera vez el 6 de septiembre de 2023, bajo el número 203 de 2023 Cámara, y publicado en la **Gaceta del Congreso** número 1292 del mismo año. La iniciativa contó con el respaldo de los honorables Senadores Juan Carlos Garcés Rojas, Julio Elías Vidal, Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Juan Felipe Lemos Uribe, José Alfredo Gnecco Zuleta, Norma Hurtado Sánchez, Julio Elías Chagüi Flórez, José David Name Cardozo y John Moisés Besaile Fayad; así como de los honorables Representantes Ana Paola García Soto, Diego Fernando Caicedo Navas, José Eliécer Salazar López, Víctor Manuel Salcedo Guerrero, Hernando Guida Ponce, Teresa de Jesús Enríquez Rosero, Alexánder Guarín Silva, Milene Jarava Díaz, Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza, Camilo Esteban Ávila Morales, Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, Astrid Sánchez Montes de Oca, Jorge Alberto Cerchiaro Figueroa, Ana Rogelia Monsalve Álvarez y Hugo Alfonso Archila Suárez.

Con el fin de que la iniciativa avanzara en su curso legal y reglamentario, y en cumplimiento

del artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, la Comisión Sexta Constitucional Permanente me designó como coordinador ponente en la Cámara.

El 15 de abril de 2024 se realizó una Audiencia Pública en el recinto de dicha Comisión, con el propósito de recibir observaciones y comentarios que enriquecieran el proyecto desde distintas perspectivas. Posteriormente, en cumplimiento del artículo 153 de la Ley 5ª, presenté el Informe de Ponencia para Primer Debate el 24 de mayo de 2024, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 677 del mismo año.

El 11 de junio de 2024, la Comisión Sexta discutió y aprobó en primer debate el articulado tal como fue presentado en la ponencia, junto con dos proposiciones: una al artículo 2º, presentada por la Representante Irma Luz Herrera, y otra al artículo 10, por la Representante Ana Paola García Soto. En esa sesión también quedaron constancias: una proposición mía sobre el artículo 2º, que se incorporaría en la ponencia para segundo debate, y otra del Representante Daniel Carvalho al artículo 10, la cual fue incluida en la proposición aprobada de la Representante Ana Paola García Soto.

La ponencia para segundo debate en Cámara fue radicada el 11 de septiembre de 2024 y publicada en la *Gaceta del Congreso* número 1424 de ese año. El 29 de abril de 2025, el proyecto fue aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes, con modificaciones derivadas de proposiciones de diferentes congresistas, todas avaladas y respaldadas por el pleno.

Posteriormente, el proyecto pasó al Senado con el número 455 de 2025 Senado. Mediante oficio del 23 de mayo de 2025, la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de esa Corporación designó como ponente coordinador al Senador Robert Daza Guevara, quien presentó la ponencia para primer debate. El 3 de junio de 2025, el proyecto fue aprobado por unanimidad en dicha célula legislativa.

Más adelante, mediante oficio del 9 de junio de 2025, la Mesa Directiva del Senado nuevamente designó al Senador Robert Daza Guevara como coordinador ponente para el segundo debate. La ponencia fue presentada el 10 de junio de 2025 y publicada en la *Gaceta del Congreso* número 932 de ese año. Sin embargo, el proyecto no alcanzó a ser discutido en la Plenaria del Senado y, en atención a lo dispuesto en el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992 y el artículo 162 de la Constitución Política, fue archivado por haber transcurrido dos legislaturas desde su radicación.

En consideración a la importancia de esta iniciativa, fue radicada nuevamente el 30 de julio de 2025, conservando el mismo texto de la ponencia para segundo debate en Senado, último documento concertado con congresistas, academia y organizaciones sociales, y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1318 de 2025. El propósito de esta nueva radicación es reiniciar su trámite

legislativo y asegurar que finalmente se convierta en Ley de la República.

En esta oportunidad, he sido nuevamente designado como ponente por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes. En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, presento a consideración de esta célula legislativa el Informe de Ponencia para Primer Debate.

OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene como objeto establecer el marco jurídico para la creación de la Ruta Integral de Prevención y Atención para la Salud Mental de Niños, Niñas y Adolescentes (Rismna) desde las Instituciones de Educación Preescolar, Básica y Media en Colombia, con el fin de garantizar el bienestar emocional, prevenir problemas psicológicos y trastornos mentales, y promover una atención integral para esta población, además de lo establecido en la Ley 1616 de 2013.

CAPÍTULO I

Objeto y ámbito de aplicación

Artículo 1º. Consagra el objetivo del proyecto de ley, el cual busca establecer el marco jurídico para la creación de la Ruta Integral de Prevención y Atención para la Salud Mental de Niños, Niñas y Adolescentes (Rismna) desde las Instituciones de Educación Preescolar, Básica y Media en Colombia.

Artículo 2º. Señala que la Rismna se aplicará en todas las instituciones educativas públicas y privadas del país, bajo coordinación del Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Salud y Protección Social, con acompañamiento de secretarías territoriales, un enfoque diferencial.

Artículo 3º. Define términos clave como salud mental en la infancia y adolescencia, Rismna, trastornos mentales en NNA y brigadas de diagnóstico.

CAPÍTULO II

Rismna

Artículo 4º. Crea la Rismna, bajo el cargo del Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social e ICBF, con cinco componentes principales: promoción y educación; detección temprana y evaluación integral; atención integral y articulada; atención especializada en población con discapacidad cognitiva; y enfoque integral y holístico.

CAPÍTULO III

Implementación de las Rismna desde las instituciones de educación

Artículo 5º. Las instituciones educativas deberán activar la Rismna cuando se detecten problemas de salud mental, en coordinación y acompañamiento con sus autoridades competentes. Establece pasos como notificación a padres, ICBF y EPS, recopilación de información, intervención profesional y seguimiento continuo. Incluye capacitación previa, articulación con el Maite, integración con la Red Integral de

Servicios de Salud Mental y adaptaciones para zonas rurales.

Artículo 6º. Crea el programa “*Mentes Activas*” dirigido a promover el bienestar emocional y la salud mental en NNA, mediante tamizajes periódicos en instituciones educativas. Este estará a cargo de las EPS, ICBF y el Ministerio de Salud y Protección Social. Incluye metas de cobertura total, capacitación de estudiantes y equipos multidisciplinarios para intervención temprana.

Artículo 7º. Garantiza atención inmediata en el SGSSS para casos identificados con problemas de salud mental bajo el programa “*Mentes Activas*”, incluyendo psicología, psiquiatría, terapias y seguimiento. Crea un sistema de registro articulado con el Sistema de Información de Convivencia Escolar.

Artículo 8º. El Ministerio de Educación Nacional deberá aumentar la presencia de profesionales en salud mental en instituciones públicas con mayor incidencia de casos, mediante el programa “*Mentes Activas*”.

Artículo 9º. El Ministerio de Educación Nacional y Ministerio de Salud y Protección Social crearán un programa nacional para capacitar docentes y secretarías territoriales en detección temprana y prevención de riesgos en salud mental. Los delegados capacitados replicarán el conocimiento en sus instituciones, bajo estándares éticos y de confidencialidad.

Artículo 10. Permite a las facultades de Psicología crear consultorios comunitarios gratuitos para apoyar la Rismna, brindando acompañamiento y consejería, bajo previa capacitación. Las universidades establecerán protocolos de confidencialidad, articulando servicios con EPS e instituciones educativas.

Artículo 11. El Ministerio de Salud y Protección Social, a través del Observatorio Nacional de Salud Mental (Sispro), impulsará investigaciones antes y durante la implementación de la Rismna para identificar factores de riesgo, evaluar intervenciones y mejorar el impacto.

Artículo 12. Se crea el Comité Nacional de Evaluación y Seguimiento de la Rismna, integrado por representantes de los ministerios de Educación y Salud, sociedad civil y Defensoría del Pueblo, que elaborará informes anuales al Congreso sobre cobertura, calidad y efectividad en el programa.

Artículo 13. La entra en vigor desde su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En la actualidad, niños, niñas y adolescentes se ven expuestos a múltiples presiones que afectan su salud mental: el estrés académico, el acoso escolar, los cambios en la vida familiar, las exigencias sociales y el uso de nuevas tecnologías. Estas condiciones se intensificaron tras las medidas de confinamiento por la pandemia de COVID-19 y pueden detonar

problemas emocionales y trastornos mentales que, si no se atienden oportunamente, generan efectos negativos y duraderos en su bienestar.

La salud mental es un componente clave del desarrollo integral en estas etapas: condiciona el aprendizaje y el crecimiento, facilita la construcción de vínculos saludables, fortalece la capacidad de afrontar desafíos y sienta las bases del equilibrio emocional en la adultez. Ante este panorama, resulta imprescindible instaurar una ruta integral de prevención y atención en salud mental pensada específicamente para esta población. Dicha ruta permitiría el abordaje temprano de las dificultades, la identificación de factores de riesgo y de protección, y la puesta en marcha de estrategias de promoción e intervención adecuadas para asegurar su bienestar emocional y psicológico.

Por ello, corresponde al Estado garantizar el acceso a una atención adecuada, aportando los recursos y servicios necesarios para la prevención y la atención. Como garante del bienestar de sus ciudadanos más jóvenes, debe asumir un papel activo en la implementación de esta ruta de prevención y atención en salud mental, destinando recursos financieros, humanos y técnicos para programas de promoción, detección, intervención y seguimiento en las instituciones de educación básica y media, así como en los servicios de salud.

1. CONSIDERACIONES PREVIAS

La salud mental de niños, niñas y adolescentes requiere atención prioritaria y un abordaje integral con enfoque preventivo. En Colombia se registra un incremento de problemas que abarcan desde la ansiedad y la depresión hasta conductas autolesivas y el suicidio. Para responder a este panorama, el proyecto de ley busca establecer la Ruta Integral de Prevención y Atención para la Salud Mental de Niños, Niñas y Adolescentes (Rismna). La Ruta fija un marco normativo para implementar, desde preescolar, básica y media, acciones de promoción, prevención e intervención temprana, aprovechando el alcance de las instituciones educativas sobre la mayor parte de esta población.

La Rismna impulsa entornos escolares que favorezcan la salud mental y dota a docentes y equipos educativos de herramientas para identificar de manera temprana señales de alerta y factores de riesgo. Con ello se facilita brindar apoyos iniciales y realizar remisiones a profesionales de la salud cuando sea necesario, asegurando una atención integral. Asimismo, prevé la articulación intersectorial entre instituciones educativas y sistema de salud mediante mecanismos de coordinación e intercambio de información. Este componente busca garantizar derivaciones oportunas, continuidad en los procesos y evitar la fragmentación de los servicios.

El proyecto incluye, además, la necesidad de desarrollar programas de capacitación y sensibilización dirigidos a docentes y personal escolar para fortalecer competencias básicas en salud mental aplicadas al contexto educativo y ofrecer

recursos prácticos que promuevan el bienestar emocional del estudiantado.

Otro componente es la creación de Consultorios Psicológicos Comunitarios para la niñez y la adolescencia en las facultades de psicología de las universidades públicas y privadas del país. Estos espacios, bajo supervisión académica, fortalecen las habilidades prácticas de los estudiantes según su nivel de formación y contribuyen a tareas de prevención e intervención. Al ofrecer atención integral a pacientes diagnosticados, también ayudan a mitigar la escasez de profesionales y especialistas en salud mental en el país.

En conclusión, la creación de la Ruta Integral de Prevención y Atención para la Salud Mental de Niños, Niñas y Adolescentes (Rismna) desde las Instituciones de Educación Básica y Media en Colombia representa una medida necesaria y conveniente para abordar de manera integral los problemas de salud mental en esta población. El enfoque preventivo, la coordinación intersectorial y la capacitación del personal educativo son elementos fundamentales para garantizar una atención integral y promover el bienestar emocional de los niños, niñas y adolescentes en nuestro país.

1.1 Marco normativo

En materia de política frente a la salud mental los avances jurídicos se iniciaron en 1998, con la expedición por parte del Ministerio de Salud de la Resolución número 2358, se formuló la Política de Salud Mental, cuyo objetivo se orientó a promover la salud mental en el país y prevenir la aparición de la enfermedad mental, así como mejorar el acceso, cobertura y calidad de la atención en salud mental en todas sus fases, a través de la cual se establecieron las relaciones entre la salud mental desde una perspectiva integral y se definieron las atenciones para las personas con padecimientos mentales. A continuación, se presenta una síntesis de la normatividad en materia de salud mental en el país.

- En 2005, el Ministerio de la Protección Social, con la Fundación para la Educación y el Desarrollo Social (FES), elaboraron los Lineamientos de Política de Salud Mental para Colombia con “...*el propósito de facilitar el debate público sobre la situación de la salud mental de los colombianos, sus necesidades y los enfoques posibles para su abordaje en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud y el Sistema de la Protección Social, para la formulación y desarrollo de una Política Nacional...*”.

- En 2007, el Ministerio de la Protección Social, con la Asociación Colombiana de Psiquiatría (ACP), formularon el documento “*Política Pública del Campo de la Salud Mental, Propuesta para la discusión y acuerdos*”, con este se buscaba la gestión integral de la salud mental y los aspectos relacionados con el enfoque de determinantes de sociales de la salud y el deterioro de esta.

- En 2010, para la Agenda 2030 definida por el Programa de las Naciones Unidas para el

Desarrollo PNUD, se estableció que los Estados Parte debían formular políticas y acciones a partir del “...*consenso cada vez mayor en la necesidad de hacer más esfuerzos para reducir la estigmatización de los enfermos mentales y ofrecer servicios de salud mental a la población...*”. La Ley 1414 de 2010 establece en su artículo 5° que el Ministerio de Salud y Protección Social deberá formular la Política Pública de atención integral a las personas que padecen epilepsia. Que en relación con las Estrategias y Planes de Acción sobre Salud Mental 2013-2021 y Epilepsia 2012-2021.

- La Ley 1566 de 2012, reconoce, de una parte, que el consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas, lícitas o ilícitas, es un asunto de salud pública y bienestar de la familia, la comunidad y los individuos, que requiere atención integral por parte del Estado, y de otra, el derecho de la persona que sufra trastornos mentales o cualquier otra patología derivada del consumo, abuso y adicción a tales sustancias, a ser atendida en forma integral por las entidades que conforman el Sistema General de Seguridad Social en Salud, conforme a la normatividad vigente, a las Políticas Públicas Nacionales en Salud Mental y de Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas y su Impacto, adoptadas por el Ministerio de Salud y Protección Social. (Política integral para la prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas – Resolución número 089 de 2019, 2019).

- La Ley 1616 de 2013, que enmarca un cambio y priorización de la salud mental dentro del diseño de programas y proyectos a nivel nacional, tiene por objeto garantizar el ejercicio pleno del Derecho a la Salud Mental a la población colombiana, priorizando a los niños, las niñas y adolescentes, mediante la promoción de la salud y la prevención del trastorno mental, la Atención Integral e Integrada en Salud Mental en el ámbito del Sistema General de Seguridad Social en Salud, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 49 de la Constitución y con fundamento en el enfoque promocional de Calidad de vida y la estrategia y principios de la Atención Primaria en Salud. De igual forma, se establecen los criterios de política para la reformulación, implementación y evaluación de la Política Pública Nacional de Salud Mental, con base en los enfoques de derechos, territorial y poblacional por etapa del ciclo vital: “*disposiciones para garantizar el ejercicio pleno del derecho a la salud mental de la población colombiana, priorizando a los niños, las niñas y adolescentes, mediante la promoción de la salud y la prevención del trastorno mental, la atención integral e integrada en salud mental, en consonancia con lo preceptuado en el artículo 49 de la Constitución Política*” (social, 2018).

- En 2013, con la Resolución número 1841, se publicó el Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021, que integra la dimensión transversal “Gestión Diferencial de Poblaciones Vulnerables” y acoge lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 1448 de

2011 en su componente “Víctimas de Conflicto Armado Interno”. En 2014, el Ministerio de Salud y Protección Social, junto con la Universidad Nacional de Colombia, construyeron el documento “Propuesta de Ajuste a la Política Pública de Salud Mental 2014 y su respectivo Plan de Acción 2014-2021”, que hizo énfasis en “... garantizar plenamente el disfrute efectivo del derecho a la salud mental mediante su posicionamiento en la agenda pública y la generación de acciones transectoriales de protección y promoción de la salud mental, prevención, tratamiento y rehabilitación integral de los problemas y trastornos relacionados con la salud mental...”.

- La Ley 1751 de 2015, *por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones*, establece en su artículo 5° que el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud.

- La Política de Atención Integral en Salud (PAIS), adoptada por la Resolución número 429 de 2016, tiene como objetivo la generación de las mejores condiciones de la salud de la población, mediante la regulación de la intervención de los responsables de garantizar la atención de la promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación en condiciones de accesibilidad, aceptabilidad, oportunidad, continuidad, integralidad y capacidad de resolución.

- En 2018, la Organización Mundial de la Salud (OMS) exhorta a que, en la esfera de la salud, se incorpore, entre otras cosas, una perspectiva de derechos humanos. Que mediante la Resolución número 1841 de 2013 este Ministerio adoptó el Plan Decenal de Salud Pública, estableciendo como parte de sus dimensiones, la de Convivencia y Salud Mental, como eje prioritario dentro de la cual propone la meta f del Componente de Promoción de la convivencia social y de la salud mental, que “a 2021 el 100% de Departamentos y municipios del país adopten y adapten la Política Pública Nacional de Salud Mental acorde a los lineamientos del Ministerio de Salud y Protección Social”. (social, 2018).

- En 2022, con la Resolución número 1035, el Ministerio de Salud y Protección Social publicó el Plan Decenal de Salud Pública 2022-2031, que reconoce la importancia de la salud mental dentro de la salud pública, estableciéndola como una de las dimensiones prioritarias para intervención. Busca fortalecer la gestión territorial y el abordaje intersectorial para atender los determinantes sociales de la salud que afectan a grupos vulnerables.

- En 2024, el Ministerio de Salud y Protección Social formuló la “Política Nacional de Salud Mental 2024-2033”, la cual hace énfasis en la promoción, prevención, atención, rehabilitación e inclusión social de poblaciones vulnerables como niños, adolescentes, comunidades étnicas y víctimas del conflicto. Establece mecanismos de seguimiento

y evaluación para asegurar su implementación efectiva.

- La Ley 2460 de 2025, *por medio de la cual se modifica la Ley 1616 de 2013 y se dictan otras disposiciones en materia de prevención y atención a trastornos y/o enfermedades mentales, así como medidas para la promoción y cuidado de la salud mental*, establece medidas para fortalecer la prevención, atención y promoción de la salud mental en Colombia, con el fin de garantizar el derecho pleno a la salud mental con énfasis especial en niños, niñas, adolescentes, jóvenes, personas con discapacidad y adultos mayores. Establece una atención integral e integrada que abarca diagnóstico, tratamiento y rehabilitación, incorporando un enfoque biopsicosocial, comunitario y diferencial que incluye la integración familiar, social, educativa, laboral, cultural y deportiva.

- La Ley 2518 de 2025, *por medio de la cual se fortalece la Ley 1616 de 2013 y la Política Nacional de Salud Mental y se dictan otras disposiciones*, establece el Modelo Comunitario en la prevención de la enfermedad mental, con un enfoque integral, preventivo, comunitario, intersectorial y prioritario en los niños, niñas y adolescentes, persona mayor y cuidadores.

2. JUSTIFICACIÓN

Conveniencia del proyecto de ley

La salud es un derecho primordial para el bienestar individual y colectivo de la humanidad, es una responsabilidad de los gobiernos garantizarla de manera plena para toda la población, sin discriminación. También es un deber de los ciudadanos desarrollar acciones de autocuidado y de prevención. Pero, la salud no se limita a un estado físico, también hace referencia al estado mental de las personas, lo cual se relaciona con comportamientos positivos o negativos a nivel individual y hacia la sociedad misma; pero, ¿qué es la salud mental?, la Organización Mundial de la Salud (OMS) la define como un estado de bienestar, en el cual la persona es consciente de sus propias capacidades, podrá enfrentar la vida, trabajar, y finalmente contribuir a la sociedad (salud, 2023). Sin embargo, debido a factores personales, familiares, sociales y culturales, la salud mental se puede ver afectada y es cuando aparecen las dificultades psicológicas o trastornos mentales. En este sentido, una de cada cuatro personas tiene la probabilidad de sufrir un problema de salud mental a lo largo de su vida (salud, 2023).

Adicionalmente, en la actualidad se vive un periodo pospandemia, producto del COVID-19”, contexto que debe tenerse en cuenta para la toma de decisiones desde lo gubernamental a nivel mundial. Un ejemplo de las consecuencias de la pandemia vivida entre el 2020 y 2022 son los problemas económicos, políticos y sociales de difícil control y la crisis social que afectó directa o indirectamente la salud de las personas durante y después de la llegada de esta. Por ejemplo, la pandemia aumentó los trastornos mentales en niños y jóvenes debido a las limitaciones en los procesos de socialización, las dinámicas familiares emergentes y la inclusión de la vida digital en la vida cotidiana (Unicef, 2020).

El 11 de marzo del 2020 Tedros Adhanom Guebreysus, director de la Organización Mundial

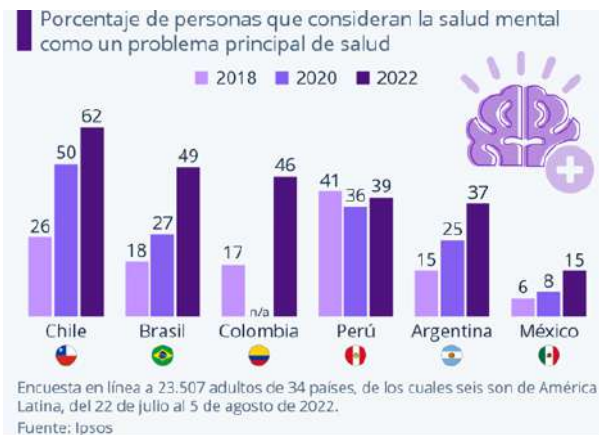
de la Salud (OMS), anunciaba que la COVID-19 se catalogaba como una pandemia, lo que implicaba tomar acción inmediata para mitigar su propagación, como la causa era desconocida, lo esencial del plan de acción siempre fue aislamiento y cuarentena. Al ser una respuesta inmediata no se tuvieron en cuenta los efectos del encierro mismo y sus consecuencias en las personas (Lopera, 2023).

El confinamiento permanente aumentó los problemas mentales en niños y jóvenes, por ejemplo, la depresión, ansiedad, difícil de atención e hiperactividad, trastorno bipolar, de comportamiento disruptivo y disocial, se afectó el neurodesarrollo (Lopera, 2023). Uno de los grandes impactos se evidenció en el hecho de que los niños, niñas y adolescentes, la mayoría acostumbrados a asistir a aulas de clase, pasaron a tener clases virtuales, disminución de actividades fuera de casa, disminución de la frecuencia de actividades con otros niños. Así, la socialización se convirtió en un escenario difícil de lograr para las familias en general.

Este escenario se anudó con la crisis social en general que se estaba viviendo, y resultó en trastornos mentales diagnosticados a la fecha, lo cual es solo una parte de las problemáticas surgidas después de la pandemia, y que alertan a los países en necesidad de promover acciones efectivas para la recuperación integral de la población.

De acuerdo con el Fondo de Naciones Unidas para la infancia, se estimó que en el 2021 el 15% de los niños y jóvenes entre los 10 y 19 años en América Latina y el Caribe habrían sido diagnosticados con un trastorno mental. A nivel mundial uno de cada 7 jóvenes entre los 10 y 19 años tiene un trastorno de salud mental que constituye una de las causas principales de enfermedad y discapacidad en la población adolescente (salud, 2023). A continuación, se muestra un balance de percepción en materia de salud mental, como un problema fundamental de salud, con necesidad de atención en diferentes países de América Latina.

Gráfica 1. Salud mental como un problema principal de salud entre el 2018 y 2022.



Fuente: Ipsos julio de 2022.

En Colombia casi se triplicó de 2018 a 2022 la percepción de la salud mental como un problema relevante en salud, con una percepción más alta en comparación con Perú, Argentina y México.

A pesar de la relevancia de promover la salud mental para mejorar el bienestar integral de las

personas, los gobiernos solo destinan el 2% del presupuesto en salud para la prevención y tratamiento de los trastornos mentales (OMS, 2022). Esto evidencia una problemática en el sistema de salud, pero también informa la relevancia de la participación del sistema educativo en este objetivo. Los entornos escolares también se convierten en garantes en materia de prevención de los problemas de salud mental, debido a que en estos escenarios es donde transcurren gran parte de la vida los niños, niñas y adolescentes. Adicionalmente, en los colegios se promueve la salud mental brindando mecanismos para relacionarse con la vida, con los otros, se afianzan temas como la identidad, autoestima, seguridad, pertenencia, dominio, apoyo y participación social. Es importante resaltar que un estado pleno de salud mental afecta de forma positiva los resultados educativos, emocionales y comportamentales de la población (Sarmiento, 2017).

Pero, ¿Cuál es el aporte del cuerpo de psicólogos en las instituciones educativas?, actualmente existe un déficit en oferta para la atención en salud integral, especialmente en salud mental en el país, el bajo presupuesto en este tema no ha permitido atender la demanda en trastornos de salud mental de los niños, niñas y adolescentes, pues por cada 1.500 estudiantes hay un psicólogo, desde el *Ministerio de Educación Nacional* se ha hecho un llamado para la identificación de alertas, donde familia y profesores puedan convertirse en los identificadores de riesgos en la salud mental. Respecto al año 2022, en Bogotá, se registraron 8.332 intentos suicidas, con una tasa del 10.5 por 10.000 habitantes, mostrando un aumento del 37,17% en comparación con el año 2021. El grupo de edad que presenta mayor peso porcentual corresponde a los grupos de edad juventud con 3.564 (42,8%) casos, adolescencia con 2.447 (29,4%) (Secretaría de Salud de Bogotá, 2022).

Teniendo en cuenta el contexto mundial y nacional, surge la necesidad de que cada país pueda generar orientaciones, guías, mecanismos y soluciones para afrontar las problemáticas para fortalecer la salud mental de los niños, niñas y adolescentes. El presente proyecto de ley busca la creación de una ruta integral de salud para niños, niñas y adolescentes, a través de la atención, promoción y prevención de trastornos de salud mental, liderada por un proceso de articulación institucional entre el sistema de salud y el sistema educativo del país, y de esta manera se pueda generar una orientación jurídica inicial para garantizar la salud integral de los niños, niñas y adolescentes.

En Colombia, existen diferentes entidades que lideran programas de prevención y promoción de trastornos de salud mental en jóvenes, incluso han adaptado sus programas, entidades como el *Instituto Colombiano de Bienestar Familiar* han priorizado programas de atención psicosocial, para garantizar la protección integral de los NNA. Sin embargo, aún persiste una disyuntiva entre el marco normativo, la

satisfactoria implementación de políticas públicas nacionales y locales para la atención de niños, niñas y adolescentes y su salud mental, la plena implementación de la política integral para la prevención y del consumo de sustancias psicoactivas (SPA), y la efectividad en atender la salud mental de la población joven del país.

Resulta relevante implementar las políticas nacionales de prevención para atender las diferentes problemáticas adolescentes, con énfasis en su salud mental. Por ejemplo, en relación a SPA y salud mental en adolescentes, algunos estudios, han revelado que, de 10.000 adolescentes, dos tercios de quienes desarrollaron trastornos por consumo de alcohol o sustancias habían experimentado al menos un trastorno de salud mental (Conway, Swendsen, Husky, He, & Merikangas, 2016). Con este proyecto se busca hacer visible una ruta de atención que pueda brindar los elementos normativos necesarios para complementar la acción de las políticas públicas, en aras de la protección de la salud mental de los niños, niñas y adolescentes.

Para brindar cumplimiento a cabalidad de lo expuesto en el proyecto de ley, es fundamental la articulación del Ministerio de Salud y Protección Social y del Ministerio de Educación Nacional, que deberán trabajar de manera aunada para manejar un sistema de información, y un conjunto de acciones exitosas para el manejo de los casos que se presenten. Así mismo, las instituciones de educación básica y media tienen un rol preponderante en la generación de alertas tempranas para la identificación, seguimiento de los casos que atentan contra la salud mental de NNA, por lo que es necesario que las entidades departamentales y municipales hagan de los primeros canales de acceso para la atención integral.

- **Recursos y financiamiento.** El Gobierno destinará los recursos necesarios para la implementación de la Ruta Integral de Salud Mental de Prevención y Atención para Niños, Niñas y Adolescentes (Rismna). Se promoverá la asignación de presupuestos adecuados, tanto en el ámbito educativo como en el de salud, para garantizar la disponibilidad de servicios, la capacitación del personal, la investigación y el desarrollo de programas y acciones en salud mental.

2.1 Impacto del COVID-19 en la Salud mental de NNA

Para el presente proyecto, se debe tener en cuenta el contexto actual de postpandemia, donde los países están en una fase de recuperación económica, política y social. De acuerdo con Unicef, las cifras relacionadas a alteraciones de salud mental en niños, niñas y adolescentes ha ido aumentando. Para 2019 más del 20% de ellos sufrían de trastornos; luego de la pandemia esta cifra se cuadruplicó. (Rosero, 2022).

El COVID-19 afectó la salud mental de los y las jóvenes en Latinoamérica y el Caribe, de acuerdo con Unicef, a los pocos meses de la pandemia

hasta el mes de septiembre del 2020, los jóvenes entrevistados, entre los 13 y 29 años experimentaron ansiedad y depresión, 27% síntomas de ansiedad y 15% desarrollaron síntomas relacionados con depresión. (Unicef, 2020). Por lo tanto, es de vital importancia conocer dichos antecedentes de coyuntura en materia de salud, para identificar sus efectos en la salud mental de la población objetivo de este proyecto de ley: NNA.

A nivel mundial, el suicidio es la cuarta causa de muerte más común de jóvenes entre los 15 y 19 años, más de 700.000 personas mueren por suicidio en el mundo, una de cada 100 muertes se da a causa del suicidio. Por ejemplo, una de cada 9 personas en regiones afectadas por el conflicto armado tiene un desorden moderado o severo de salud mental. Asimismo, 1 de cada 5 niños, niñas y adolescentes en el mundo recibió un diagnóstico de salud mental. (OMS, 2022).

2.2 Situación de la salud mental de los NNA en Colombia

Con el fin de complementar el trabajo del gobierno en el cumplimiento de los *Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)* de la Agenda 2030, en específico sobre el ODS 3 y la meta 3,4 que hace alusión a la salud y bienestar. En el 2021, el *Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)*, publicó un estudio estadístico en Colombia, con el objetivo de analizar los efectos de la pandemia en la salud mental. Esta publicación surgió a partir de la recolección de información de la encuesta de *Pulso Social y la gran encuesta integrada de hogares*. A continuación, se brinda un contexto general de salud mental desde 2 apartados: salud mental antes de la pandemia, y después de la pandemia, para posteriormente identificar y profundizar en los datos específicos de salud mental en NNA.

2.3 Salud mental de los jóvenes antes de la pandemia

Diagnósticos frecuentes en salud mental de NNA: ansiedad, depresión, déficit de atención, conducta suicida

Cabe resaltar que, para el caso del diagnóstico de depresión, los adolescentes presentaron al menos un síntoma de la enfermedad; el 80 % tiene de 1 a 3 síntomas, el 16,6 % de las mujeres y el 15 % de los hombres, de 4 a 6 síntomas. En cuanto a depresión o ansiedad, el 13,2 % de las mujeres y el 11,2 % de los hombres tenía 8 o más síntomas. (Política Nacional de infancia y adolescencia 2018-2030, 2018) (Política Nacional de infancia y adolescencia 2018-2030, 2018).

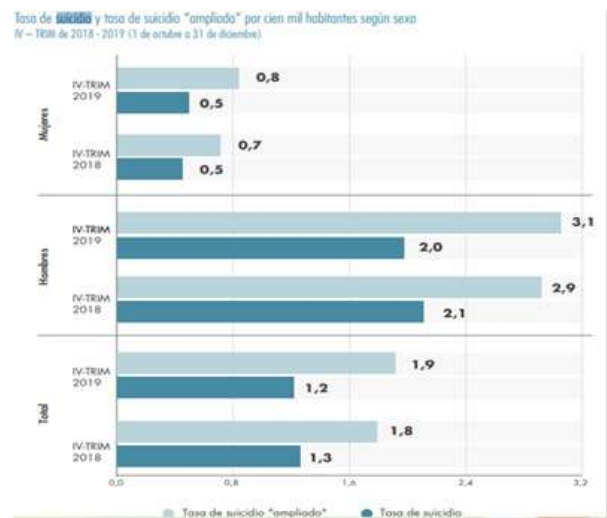
La población entre los 7 a 11 años: el 44,7% actualmente, presenta por lo menos un síntoma relacionado con la esfera mental. Los síntomas más frecuentes: Lenguaje anormal (19%) y asustarse o ponerse nervioso sin razón (12,4%). La población de 12 a 17 años corresponde al 12,2% de los adolescentes y presenta problemas mentales. Los síntomas más frecuentes son asustarse con facilidad (24,6%) y dolores de cabeza frecuentes (20,5%).

Mientras que la población de 18 años y más, el 11,2% tuvo síntomas sugestivos de problemas mentales. La población que tiene trastornos mentales a causa de eventos traumáticos es del 40,2 – 41,4% de las personas de 18 años y más, los han sufrido. (Política Nacional de infancia y adolescencia 2018-2030, 2018).

Se detectó con los resultados de la encuesta, la Población de 7 a 11 años: El 4,7% ha tenido cualquier trastorno mental. El trastorno por Déficit de Atención e Hiperactividad (TDAH) de cualquier tipo fue el evento más prevalente, con 3%. Población de 12 a 17 años: El 4,4% ha tenido cualquier trastorno mental en los últimos 12 meses. La fobia social (3,4%) y cualquier trastorno de ansiedad (3,5%) fueron los trastornos más prevalentes. Población de 18 años y más: El 4% ha tenido cualquier trastorno mental en los últimos 12 meses. La depresión – de cualquier tipo- (1,9%) y la ansiedad – de cualquier tipo- (2,1%) fueron los eventos más prevalentes. (Encuesta Nacional de salud mental, 2015).

En el 2018, según la encuesta nacional los adolescentes, el 12,2% ha presentado síntomas de problemas mentales en el último año, la prevalencia de cualquier trastorno mental fue de 4,4%, la fobia social (3,4%) y cualquier trastorno de ansiedad (3,5%) fueron los trastornos más prevalentes. (Encuesta Nacional de salud mental, 2015). Por otra parte, entre el 2018 y 2019 disminuyó de manera leve la tasa de suicidios en Colombia (0,2), a continuación, se presentan los datos de tasa de suicidio por cien mil habitantes. Que refleja una situación preocupante antes de la pandemia, pero con agudización de problemáticas de salud mental durante el 2020.

GRÁFICA 2. Tasa de suicidio por cien mil habitantes entre el 2019 y 2020.

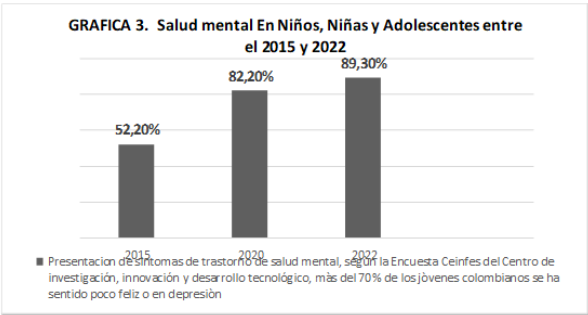


Fuente. DANE-Estadísticas vitales-2019.

2.4 Salud mental de los jóvenes durante y después la pandemia

Cabe resaltar que antes de la pandemia las cifras de salud mental en Colombia no eran alentadoras, de acuerdo con la encuesta de salud mental realizada en el 2015, según los resultados de la encuesta de salud mental del Ministerio de salud y protección

social para el 2015 cerca del 52,2% de los jóvenes encuestados presentaba uno o dos síntomas de ansiedad, el 36% de los jóvenes entre los 12 y 17 años manifestaron que su salud mental era excelente (DANE, 2021). A continuación, se presenta el aumento porcentual de síntomas de depresión en jóvenes entre los 10 y 29 años, de acuerdo con encuestas recientes:



Fuente: elaboración propia a partir de estadísticas del DANE, y Ceinfes del Centro de investigación, innovación y desarrollo tecnológico.

Durante la pandemia la presentación de síntomas asociados a la depresión en jóvenes aumentó en un 30%, de acuerdo con la encuesta realizada por el Centro de investigación e innovación para el desarrollo tecnológico, más del 70% de los jóvenes manifestaron síntomas de depresión. De acuerdo con este sondeo realizado entre los meses de abril y mayo de 2022, la encuesta buscaba diagnosticar la salud mental de los jóvenes, por ende, se indagó en preguntas sobre niveles de preocupación, concentración, capacidad para la toma de decisiones, confianza, superación de dificultades. (OMS, 2022).

Adicionalmente una de las conclusiones a las que llegaron fue que “según los resultados de la Encuesta de Pulso Social de junio -2021- la población de 10 a 24 años es quien más se ha visto afectada por COVID-19 al presentar el mayor porcentaje (41,2%) sobre haber sentido preocupación o nerviosismo. (Rosero, 2022). Entre las razones arrojadas para resultar en sentimientos y síntomas de estos 2 trastornos, se encontró principalmente la situación económica, específicamente se evidencian que “La situación general en los países y sus localidades ha afectado el día a día de las personas jóvenes pues 46% reporta tener menos motivación para realizar actividades que normalmente disfrutaba. 36% se siente menos motivada para realizar actividades habituales”. (Unicef, 2020). Esta situación se anidó con otros resultados del sondeo realizado con los jóvenes, frente a su percepción del futuro, donde el 43% de las jóvenes se sintió pesimista frente al futuro y el 31% de los jóvenes se sintió pesimista frente al futuro.

Durante el 2021 se realizaron 18 mil atenciones en salud mental por vía telefónica, a través de la opción 4 de la línea 192, a continuación, se evidencian los motivos principales de las llamadas en la población joven, donde la ansiedad, reacciones al estrés, y depresión fueron los trastornos más frecuentes en las llamadas. De acuerdo al Ministerio

de salud, “4 de cada 10 personas, desde la juventud hasta la vejez, se contactaron por síntomas de ansiedad o depresión, y la mayoría de las llamadas por *conducta suicida* se asocia con personas entre los 14 y 26 años”. (Ministerio de salud, 2021).

TABLA 1. Distribución de motivos de llamada durante la pandemia, en NNA.

Tabla 2. Distribución de motivos de llamada por momentos del curso de vida						
Motivo de llamada	Primera infancia	Infancia	Adolescencia	Juventud	Adultez	Vejez
Síntomas de ansiedad	1,16%	2,97%	9,61%	23,96%	25,72%	25,42%
Reacciones al estrés	30,28%	23,27%	9,91%	12,87%	20,34%	24,89%
Síntomas de depresión	0,59%	2,97%	9,43%	18,13%	14,93%	16,00%
Exacerbación de trastorno mental previo	0,59%	1,66%	3,99%	12,20%	11,43%	12,10%
Otros	31,95%	29,65%	28,71%	7,84%	5,40%	3,10%
Problemas de la conducta en NNA	14,20%	27,48%	24,23%	1,79%	2,85%	0,30%
Solicitud de información	14,70%	8,17%	3,81%	3,25%	4,56%	6,97%
Problemas en las relaciones interpersonales	0,55%	0,50%	2,78%	5,30%	5,47%	2,85%
Problemas asociados al consumo de alcohol y otros	0,00%	0,00%	4,71%	8,23%	4,33%	1,75%
Sustancias psicoactivas	0,55%	0,25%	3,20%	7,99%	3,22%	1,46%
Conducta suicida	9,25%	0,00%	0,79%	3,48%	1,54%	1,64%
V. Psicología	3,50%	0,00%	0,12%	0,63%	0,85%	0,53%
V. Física	1,16%	1,73%	0,24%	0,36%	0,43%	0,94%
Solicitud de medicamentos	0,55%	0,74%	0,48%	0,37%	0,12%	0,00%
V. Sexual						

Fuente: Ministerio de Salud-2021.

Cabe resaltar que 3 de cada 4 jóvenes reconoció la necesidad de pedir ayuda en relación a su estado físico y mental. A nivel regional, los principales medios institucionales que recibieron estas solicitudes fueron: 50% a los centros de salud, hospitales especializados, 26% centros de culto, 23% servicios en línea. Según el Ministerio de Salud, después de problemas cardiovasculares, la depresión es la segunda causa de problemas de salud en Colombia. (Alvarado, 2022).

De acuerdo a medicina legal la mayoría de los suicidios se dan en población adolescente entre los 12 y 17 años, jóvenes entre los 18 y 28 años y adultos tempranos 29 y 49 años. (Alvarado, 2022). Por ende, la problemática de salud mental requiere de atención institucional, de manera anudada entre las diferentes entidades tanto del sistema de salud como del sistema educativo, con apoyo del personal de entidades de los diferentes territorios, encargadas de la protección y garantía de derechos de los niños, niñas y adolescentes en el país.

2.6 Situación actual: salud mental de los niños, niñas y adolescentes en Colombia

En Colombia se han realizado tres estudios en materia de Salud Mental de 1993, 2003 y 2015, que han reconocido la necesidad de contextualizar la recolección y análisis de la información para poder captar los cambios en la dinámica de la sociedad y su influencia en la salud mental. (social, 2018). De acuerdo con medicina legal, durante 2021 a 2022 se suicidaron 4.159 personas en Colombia, de las cuales 1714 eran menores de 29 años. (Alvarado, 2022).

El 44,7% de los niños en Colombia tienen indicios de algún problema de salud mental. Según la Política Pública de infancia y adolescencia y datos de la Encuesta Nacional de Salud Mental del 2015, el 44,7 % de las niñas y niños entre los 7 y 11 años requiere de evaluación para determinar problemas o posibles trastornos; el 27,6 % presenta un síntoma, el 10,5 % tiene dos y un 6,6 % reporta 3 síntomas o más positivos. (Política Nacional de infancia y adolescencia 2018-2030, 2018).

De acuerdo con esta encuesta, los síntomas representativos en relación a la salud mental se asocian a lenguaje anormal (19,6 %), asustarse o ponerse nervioso sin razón (12,4 %), presentar cefaleas frecuentes (9,73 %) y jugar poco con

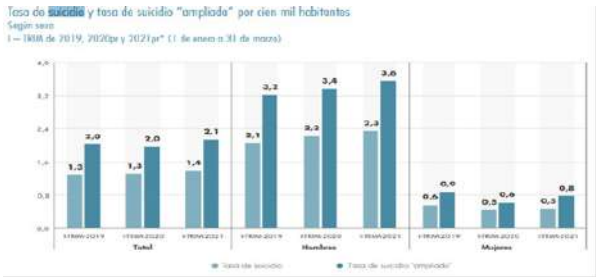
otros niños (9,5 %). Para adolescentes entre los 12 y 17 años, según resultados de esta encuesta, los trastornos más comunes en este rango de edad fueron: depresión, ansiedad, psicosis y epilepsia, representados en mujeres, con un 13,2 % y un en 11,2 % en hombres. (Política Nacional de infancia y adolescencia 2018-2030, 2018).

Conducta suicida

La conducta suicida es un resultado no deseado en salud mental, no considerada como un diagnóstico en sí mismo. Tiene origen multifactorial y se ha definido como “una secuencia de eventos denominado proceso suicida que se da de manera progresiva, en muchos casos e inicia con pensamientos e ideas que se siguen de planes suicidas y culminan en uno o múltiples intentos con aumento progresivo de la letalidad sin llegar a la muerte, hasta el suicidio consumado”. Su espectro incluye la ideación suicida, el plan suicida, el intento de suicidio y el suicidio. (social, 2018).

De los 25.835 casos reportados al Sivigila en 2017, el 62,7% fueron de sexo femenino. En general, las mujeres son quienes intentan suicidarse con mayor frecuencia en razón de 2 mujeres por cada hombre. El 29,7% ocurrió en población de 15 a 19 años (48,5% entre los 15 y 24 años), el 79,9% proceden de cabeceras municipales, el 2,2% fueron indígenas y el 3,7% afrocolombianos. A continuación, se presenta la tasa de suicidio por 100.000 habitantes entre el 2019, 2020 y 2021.

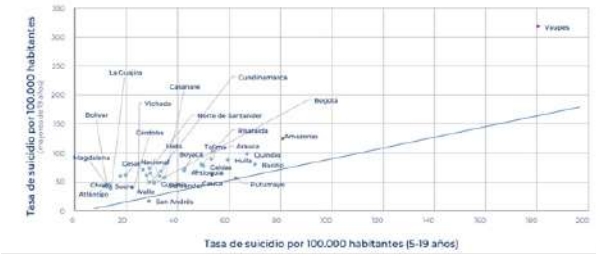
GRÁFICA 4. Tasa de suicidio por cien mil habitantes entre el 2019 y 2020.



Fuente: DANE-Estadísticas vitales y CNPV 2018 y proyecciones de la población.

El siguiente gráfico da cuenta de los departamentos con mayor tasa de suicidios de grupos poblacionales entre 5 y 19 años, los departamentos ubicados hacia el lado derecho manifiestan mayor tasa de suicidios, Putumayo y el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina son los departamentos donde las tasas de suicidio de niñas, niños, adolescentes y jóvenes son más altas que las de la población mayor de 19 años.

Gráfica 5. Tasa de suicidios por 100.000 habitantes nivel departamental

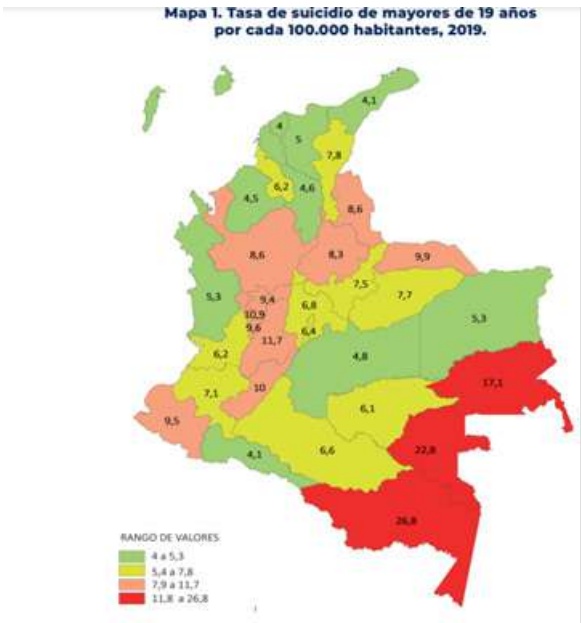


Fuente: Observatorio del bienestar de la niñez 2019.

El suicidio es un tema de gran relevancia en salud pública, incluso antes de llegar la pandemia. Es un evento prevenible que genera alto impacto en el individuo, la familia y la sociedad. Es un tema que afecta en mayor medida a la población joven, entre los 15 y 29 años, situación que se agudizó después del 2020.

Además, existen factores de riesgo, que abonan a escenarios suicidas, como la situación económica familiar, violencia intrafamiliar, grupos específicos de riesgo como son las personas con antecedentes de intento de suicidio, contexto de conflictos, conflicto armado, las personas que consumen sustancias psicoactivas, personas pertenecientes a diversidad sexual, grupos étnicos, personas bajo custodia. (Política Nacional de infancia y adolescencia 2018-2030, 2018). A continuación, se presenta información sobre En 2019, los departamentos con mayor tasa de suicidio en la población mayor de 19 años fueron: Amazonas (26,8), Vaupés (22,8), Guainía (17,1), Tolima (11,7) y Risaralda (10,9). Los departamentos con mayor índice de suicidios corresponden a zonas con población indígena.

Gráfica 6. Mapa que señala departamentos con tasas altas de suicidio en el 2019.



Fuente: Observatorio del bienestar de la niñez.

ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL

El artículo 7°, de la Ley 819, de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, determina que en la exposición de motivos y en las ponencias de los proyectos de ley se debe hacer explícito el costo fiscal que se genera por el gasto ordenado o por el otorgamiento de beneficios tributarios, que debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, al mismo tiempo que debe señalar la fuente de financiación de dicho costo.

Para la Corte Constitucional¹, el análisis del impacto fiscal de las normas, en el cuerpo del

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-507 de 2008. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño. Recuperada de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-507-08.htm>

proyecto de ley, no es requisito *sine qua non* para su trámite legislativo, ni debe ser una barrera para que el congreso ejerza sus funciones, ni crea un poder de veto legislativo en cabeza del ministro de Hacienda; es más, hacer el análisis del impacto fiscal no recae únicamente en el legislador, sobre este punto consideró que:

“...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”² (Subrayado fuera de texto).

Lo anterior significa que, en cualquier momento del trámite legislativo, el Ministro de Hacienda y Crédito Público podrá ilustrarle a este Congreso las consecuencias económicas del presente proyecto de ley, ya sea de manera oficiosa o a petición; toda vez que, de acuerdo con el proceso de racionalidad legislativa, la carga principal del análisis de impacto fiscal reposa en esta cartera por contar con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica; esto sin desconocer que el trámite del proyecto no se viciaría si no se llegase a contar con tal pronunciamiento por parte de hacienda³.

En el caso del presente proyecto de ley, este no ordena gasto, no comprende un impacto fiscal y por lo tanto no requiere cumplir con lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, ni se encuentra condicionado al aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

El artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, impone a los autores y ponentes la obligación de presentar en el cuerpo de la exposición de motivos de los proyectos de ley, un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés para los congresistas en el marco de la discusión y votación de los mismos.

Así las cosas, dándole cumplimiento a la ley, en nuestra calidad de autores del presente proyecto, manifestamos que, no genera conflictos de interés a los congresistas que participen en su discusión y votación, por ser de interés general, común a todos

² Corte Constitucional. Sentencia C-866 de 2010. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Recuperada de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-866-10.htm>

³ Corte Constitucional. Sentencia C-502 de 2007. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Recuperada de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/c-502-07.htm>

en igualdad de condiciones, que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado; es decir, no se materializa una situación concreta que resulte en un beneficio particular. Tampoco hay un beneficio actual que se configure en circunstancias presentes. Y mucho menos existe un beneficio directo que se pueda producir de forma específica respecto de los congresistas, de sus cónyuges, compañeros o compañeras permanentes, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Sobre el particular, para el Consejo de Estado:

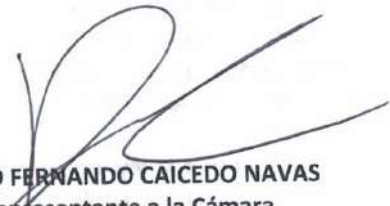
*“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.*⁴ (Subrayado fuera de texto).

Aun dadas las anteriores aclaraciones, se recuerda que los conflictos de interés son personales y le corresponde a cada congresista evaluarlos, lo que significa que, si algún congresista considera estar inmerso en una causal por la cual deba declararse impedido, está en todo su derecho de ponerla a consideración.

PROPOSICIÓN FINAL

Por las anteriores consideraciones, propongo a la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, **darle primer debate al Proyecto de Ley número 140 de 2025 Cámara**, *“por medio de la cual se crea la Ruta Integral de Prevención y Atención para la Salud Mental de Niños, Niñas y Adolescentes (Rismna) desde las instituciones de educación preescolar, básica y media en Colombia y se dictan otras disposiciones”*, conforme al texto radicado por los autores.

Atentamente,


DIEGO FERNANDO CAICEDO NAVAS
Representante a la Cámara
Departamento de Cundinamarca
Coordinador ponente

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 10 de noviembre de 2009, radicado número FI. 01180-00 (Concejera Ponente: Martha Teresa Briceño de Valencia).

**TEXTO PROPUESTO PARA
PRIMER DEBATE EN CÁMARA DE
REPRESENTANTES**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 140 DE 2025
CÁMARA**

por medio de la cual se crea la Ruta Integral de Prevención y Atención para la Salud Mental de Niños, Niñas y Adolescentes (Rismna) desde las instituciones de educación preescolar, básica y media en Colombia y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Objeto y ámbito de aplicación

Artículo 1º. Objeto. El presente proyecto de ley tiene como objeto establecer el marco jurídico para la creación de la Ruta Integral de Prevención y Atención para la Salud Mental de Niños, Niñas y Adolescentes (Rismna) desde las Instituciones de Educación Preescolar, Básica y Media en Colombia, con el fin de garantizar el bienestar emocional, prevenir problemas psicológicos y trastornos mentales, y promover una atención integral para esta población, además de lo establecido en la Ley 1616 de 2013.

Artículo 2º. Ámbito de aplicación. La creación e implementación de la Ruta Integral de Prevención y Atención para la Salud Mental de Niños, Niñas y Adolescentes (Rismna) desde las Instituciones Públicas y Privadas de Educación Preescolar, Básica y Media en Colombia tendrá aplicación en todo el territorio nacional, bajo el acompañamiento de las secretarías de educación y salud del orden territorial y la coordinación del Ministerio de Educación Nacional y Ministerio de Salud y Protección Social.

Parágrafo. Las acciones afirmativas contenidas en esta ley tendrán un enfoque diferencial con respecto a la territorialidad, género, etnia, religión, nacionalidad, ideología política o filosófica, discapacidad y sexo.

Se establecerán medidas especiales en beneficio de niños, niñas y jóvenes pertenecientes a comunidades étnicas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, así como de aquellos y aquellas que hayan sido víctimas de violencia intrafamiliar, víctimas de violencia sexual o del conflicto armado, que vivan en zonas rurales, o que tengan orientaciones sexuales o identidad de género diversas.

Artículo 3º. Conceptos. Para efectos de la aplicación e interpretación de la presente ley se establecen los siguientes conceptos:

a) Salud mental en la infancia y la adolescencia: significa un mejor desarrollo emocional en la adultez, así como aprender destrezas sociales saludables y un óptimo enfrentamiento de problemas. Los niños, niñas y adolescentes que son mentalmente sanos desarrollan una calidad

de vida ideal y se desempeñan mejor en la casa, la escuela y la comunidad. La salud mental no se limita a la ausencia de trastornos, sino que implica el desarrollo de competencias emocionales, sociales y cognitivas que permiten el bienestar, la resiliencia y la participación activa de su vida escolar y social.

b) Ruta Integral de Prevención y Atención para la Salud Mental de Niños, Niñas y Adolescentes (Rismna): es un conjunto de acciones y servicios organizados, con el propósito de promover la salud mental, identificar y prevenir los trastornos y/o enfermedades mentales, y brindar una atención integral a niños, niñas y adolescentes. Esta ruta tiene como fin asegurar la detección, intervención y seguimiento oportuno, así como el acceso equitativo a servicios de salud mental, mediante la coordinación intersectorial entre las instituciones educativas y el sistema de salud, con miras a garantizar el bienestar emocional y psicológico de esta población en Colombia.

c) Trastornos y/o enfermedades mentales en niños, niñas y adolescentes: son alteraciones de la salud mental que afectan su bienestar emocional y su funcionamiento diario. Estos pueden manifestarse en problemas como la depresión, la ansiedad, problemas del neurodesarrollo y de conducta, entre otros.

d) Brigada de diagnóstico en salud mental: es un equipo multidisciplinario que realiza evaluaciones y diagnósticos relacionados con la salud mental. Está compuesta por profesionales especializados en psicología, psiquiatría y trabajo social, los cuales tendrán la responsabilidad de realizar el abordaje coordinado, interdisciplinario e interinstitucional de los problemas en salud mental en instituciones educativas y brindar apoyo en la sensibilización a la comunidad educativa de la respectiva territorial.

CAPÍTULO II

Ruta de Atención Integral de Prevención y Atención para la Salud Mental de Niños, Niñas y Adolescentes (Rismna)

Artículo 4º. Creación y componentes de la Ruta. Créase la Ruta Integral para la Prevención y Atención de la Salud Mental de Niños, Niñas y Adolescentes “Rismna”, la cual estará a cargo del Ministerio de Educación Nacional y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y cuya coordinación para la implementación estará a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social.

Para el desarrollo de la Ruta Integral para la Prevención y Atención de la Salud Mental de Niños, Niñas y Adolescentes “Rismna” se tendrán en cuenta los siguientes componentes:

1. Promoción y educación en salud mental para la prevención. Se enfoca en crear conciencia, educar, desarrollar habilidades socioemocionales, prevenir conductas de riesgo y reducir el estigma relacionado con la salud mental. Esto por medio de programas y acciones implementadas en las instituciones de educación preescolar, básica y media que busquen promover el bienestar psicoemocional,

identificar factores de riesgo, prevenir los problemas psicológicos y trastornos y/o enfermedades mentales, y conductas suicidas en los niños, niñas y adolescentes, generando un entorno propicio para su crecimiento, desarrollo y éxito educativo.

Algunas acciones que pueden formar parte de este componente son: el desarrollo de programas educativos que promuevan la salud mental y estilos de vida saludables, primeros auxilios educativos, implementación de campañas de concientización y sensibilización en la comunidad educativa y capacitación del personal educativo.

1.1 Componente de Bienestar Socioemocional y Promoción de la Salud Mental: Fomentar estrategias preventivas universales, educación emocional y apoyo psicosocial.

1.2 Componente de Prevención y Atención de Trastornos Mentales: Acciones específicas de detección, intervención y tratamiento de casos diagnosticados.

2. Detección temprana y evaluación integral de trastornos y/o enfermedades mentales. Consiste en detectar y evaluar de manera temprana los problemas psicológicos o trastornos mentales en niños, niñas y adolescentes, para proporcionar una intervención adecuada y oportuna. Esto permitirá abordarlos de manera efectiva, antes de que se agraven y afecten negativamente el bienestar y el desarrollo de esta población, por lo que los profesionales de la salud y educadores deberán estar capacitados para reconocer las señales de alerta.

3. Atención integral y accesible desde la articulación intersectorial. Se enfoca en garantizar una atención integral, equitativa y coordinada entre diferentes entidades para garantizar la salud mental de los niños, niñas y adolescentes. Esto implica la disponibilidad de servicios adecuados y diferenciales, la eliminación de barreras de acceso, la coordinación entre diferentes sectores, la participación multidisciplinaria de diferentes actores, el enfoque centrado en el niño y la familia, y la continuidad de la atención a lo largo del tiempo.

4. Atención especializada en población con discapacidad cognitiva. Todos los actores deben recibir capacitación especial para ayudar en la detección de enfermedades mentales en personas con discapacidad cognitiva, requiriendo protocolos diferenciados de acuerdo con las características de la discapacidad, un enfoque multidisciplinario y el uso de herramientas adaptadas para asegurar una intervención adecuada.

5. Enfoque integral y holístico. Abordar la salud mental de los niños, niñas y adolescentes no solo desde una perspectiva psicológica o médica, sino también considerando aspectos sociales, emocionales, educativos y familiares. Esto garantiza que los niños reciban una atención completa que considere todas las dimensiones de su bienestar.

Parágrafo 1º. El Ministerio de Salud y Protección Social podrá incluir otros actores del sector público y/o privado que requiera para el desarrollo de los

componentes de la Ruta Integral de Prevención y Atención para la Salud Mental de Niños, Niñas y Adolescentes (Rismna). En donde se establecerán mecanismos de participación activa de la comunidad educativa, incluyendo asociaciones de padres y cuidadores, con el fin de fortalecer la prevención y la promoción del bienestar socioemocional en entornos escolares y familiares.

Estos actores deberán seguir los lineamientos emitidos por el Ministerio de Salud y Protección Social, siempre desde la garantía de derechos humanos.

Parágrafo 2º. El Ministerio de Salud y Protección Social articulará de forma diferenciada la Ruta Integral de Prevención y Atención para la Salud Mental de Niños, Niñas y Adolescentes (Rismna) dentro de las Rutas Integrales de Atención en Salud (RIAS), garantizando el derecho fundamental a la salud estipulado en la Ley 1751 de 2015.

Parágrafo 3º. El Ministerio de Educación Nacional bajo el acompañamiento del Ministerio de Salud y Protección Social, en un plazo no mayor a doce meses a partir de la expedición de la presente ley, definirán la articulación, diferenciación y alcance que tiene la Ruta Integral de Prevención y Atención para la Salud Mental de Niños, Niñas y Adolescentes (Rismna) con la Ruta de Atención Integral para la Convivencia Escolar estipulada en el artículo 29 del Capítulo V de la Ley 1620 de 2013, concibiendo la salud mental de los niños, niñas y adolescentes desde un enfoque holístico e integral que considere el entorno familiar, social, económico, cultural, biológico y otros aspectos individuales, y no únicamente como un problema de convivencia escolar.

Así mismo, el Ministerio de Educación Nacional deberá tener en cuenta los lineamientos de Abordaje pedagógico de situaciones de riesgo para la vida de niñas, niños y adolescentes, contemplado en la Ley 2414 de 2024.

Para su desarrollo, se garantizará la participación de expertos en salud mental infantil, representantes del sector educativo, organizaciones de la sociedad civil y familias.

Adicionalmente, el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Salud y Protección Social deberán presentar informes anuales al Congreso de la República sobre los avances en la implementación de dicha articulación.

CAPÍTULO III

Implementación de la Ruta de Prevención y Atención para la Salud Mental de Niños, Niñas y Adolescentes (Rismna) desde las instituciones de educación públicas y privadas

Artículo 5º. Activación de la Ruta Integral. Las instituciones de educación preescolar, básica y media en Colombia, como primera instancia, deberán activar la Ruta Integral de Prevención y Atención para la Salud Mental de Niños, Niñas y

Adolescentes (Rismna) para el desarrollo de todos sus componentes establecidos en el artículo 4º, en coordinación y acompañamiento de las secretarías de educación y salud del ente territorial o distrital, cómo de los actores que hacen parte del sistema de salud en Colombia.

El Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Salud y Protección Social definirán los procesos y los protocolos que deberán seguir las entidades e instituciones de educación pública y privadas en coordinación con las Entidades de Prestadoras de Salud (EPS) o quien las sustituya, en todos los casos en que se vea afectada la salud mental de los estudiantes de las instituciones educativas, articulando una oferta de servicio ágil, integral y complementario.

Los procesos y protocolos que establezca el Gobierno nacional deberán tener en cuenta:

1. Una vez se identifique un caso de problema psicológico y/o trastorno de salud mental, el cuerpo docente es el actor que activa la Ruta Integral de Prevención y Atención para la Salud Mental de Niños, Niñas y Adolescentes (Rismna), siguiendo el protocolo previamente establecido por el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Salud y Protección Social.
2. Principalmente, el profesor o cualquier miembro de la comunidad educativa deberá informar de inmediato a la autoridad educativa competente y al equipo de salud mental de la institución.
3. Se deberá recopilar información relevante sobre el comportamiento y desempeño del estudiante, respetando su confidencialidad.
4. Se pondrá en conocimiento de los hechos a los padres de familia o acudientes de los niños, niñas y adolescentes que tengan problemas psicológicos o problemas/trastornos de salud mental, para compartir las preocupaciones y recomendar una evaluación profesional.
5. Se notificará al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y al Sistema General de Seguridad Social en Salud para garantizar el ingreso a una adecuada atención.
6. Se garantizará un seguimiento constante y colaborativo con el equipo interdisciplinario para garantizar el apoyo y la intervención adecuada para el estudiante afectado.

Parágrafo transitorio. El Gobierno nacional reglamentará la materia dentro de los 6 meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley.

Parágrafo 1º. Previamente se realizará la capacitación para la implementación de la Rismna a los actores implicados, principalmente al cuerpo docente y a las directivas de las instituciones de educación preescolar, básica y media.

Parágrafo 2°. Se propenderá por crear canales de articulación entre la Ruta Integral de Prevención y Atención para la Salud Mental de Niños, Niñas y Adolescentes (Rismna) y el Modelo de Acción Integral Territorial (Maite) establecido por la Resolución número 2626 de 2019 Expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Parágrafo 3°. La Ruta Integral de Prevención y Atención para la Salud Mental de Niños, Niñas y Adolescentes (Rismna) se articulará con la Red Integral de Prestación de Servicios de Salud Mental establecida en el Capítulo II de la Ley 1616 de 2013.

Parágrafo 4°. En la activación de la Ruta, las instituciones rurales podrán ajustar los protocolos según sus particularidades culturales, geográficas y sociales, previa orientación técnica de las secretarías territoriales de educación y salud.

Artículo 6°. Programa “Mentes Activas”. Créase el programa “Mentes Activas” bajo el componente 2 de la Ruta Integral de Prevención y Atención para la Salud Mental de Niños, Niñas y Adolescentes (Rismna) establecido en el artículo 4°, el cual estará a cargo de las Entidades Prestadoras de Salud (EPS) o quien las sustituya, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), las secretarías de salud de las entidades de orden territorial, cuya coordinación para la implementación estará en el Ministerio de Salud y Protección Social.

“Mentes Activas” es un programa que tiene como objetivo principal promover el bienestar emocional y la salud mental de niños, niñas y adolescentes a través de tamizajes en instituciones de educación preescolar, básica y media. El programa busca identificar de manera temprana posibles problemas de salud mental en esta población, permitiendo una intervención oportuna y adecuada.

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional iniciará, dentro de los (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley, con los primeros tamizajes, para los cuales se organizarán equipos multidisciplinarios de profesionales especializados en salud mental, que se desplazarán a las instituciones educativas y llevarán a cabo evaluaciones de salud mental.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Salud y Protección Social definirá metas a corto, mediano y largo plazo, con el fin de garantizar el 100% de instituciones educativas de preescolar, básica y media intervenidas con los tamizajes del programa “Mentes Activas”.

Parágrafo 3°. Los tamizajes deberán estar acompañados de jornadas de capacitación dirigidas a todos los niños, niñas y adolescentes, en materia de Salud Mental, que incluyan la enseñanza de las habilidades psicosociales tanto individuales como colectivas para la vida. El grupo experto debe contar con los conocimientos requeridos en Salud Mental y pedagogía para impartir las capacitaciones.

Artículo 7°. Atención urgente e inmediata. Se le dará atención urgente e inmediata en el Sistema General de Seguridad Social en Salud a los casos identificados con problemas de salud mental bajo el programa “Mentes Activas”. Esto puede incluir la provisión de servicios de psicología, psiquiatría, terapia, apoyo emocional y seguimiento continuo.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Salud y Protección Social establecerá un sistema de registro y seguimiento para garantizar una atención urgente, efectiva y continua de los casos diagnosticados con trastornos o problemas y/o enfermedades mentales en las instituciones de educación, el cual debe articularse con el Sistema de Información Unificado de Convivencia Escolar para que las instituciones de educación realicen su propio seguimiento.

Parágrafo 2°. El sistema de registro garantizará el derecho a la intimidad y la confidencialidad de las personas involucradas, de acuerdo con los parámetros de protección fijados en la Ley Estatutaria 1266 de 2008.

Artículo 8°. Asignación de personal idóneo. El Ministerio de Educación Nacional deberá aumentar la oferta de profesionales especializados en salud mental en instituciones de educación pública en donde se identifiquen mayores diagnósticos de problemas psicológicos y/o trastornos de salud mental en niños, niñas y adolescentes bajo el programa “Mentes Activas”, respetando la disponibilidad presupuestal, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto del Mediano Plazo.

Artículo 9°. Capacitación docente. El Ministerio de Salud y Protección Social en articulación con el Ministerio de Educación Nacional elaborarán un programa de capacitación dirigido a delegados del cuerpo docente de las instituciones educativas del país y secretarías de salud y educación de las entidades territoriales, en temas que abordan la identificación temprana de señales de alerta y factores de riesgo relacionados con la salud mental en niños, niñas y adolescentes. Estos programas estarían diseñados de manera integral, abordando aspectos teóricos y prácticos.

Parágrafo 1°. Los delegados capacitados serán multiplicadores de conocimiento dentro del cuerpo docente de cada institución educativa a la que pertenecen, siempre y cuando cuenten con la certificación de idoneidad para ello, así como elementos mínimos indispensables para garantizar que la información que brinden sea la mínima adecuada. El Ministerio de Educación Nacional hará seguimiento de su gestión y reglamentará los requisitos de idoneidad dentro de los seis (6) meses siguientes a la sanción de la presente ley.

Parágrafo 2°. El programa de capacitación, de que trata el presente artículo, debe garantizar la formación suficiente y eficiente en el desarrollo de competencias, habilidades y aptitudes necesarias de los docentes, como actores encargados de activar

la Ruta, basado en un componente ético para evitar la vulneración de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y sus familias en el marco de la confidencialidad.

Artículo 10. Consultorio Psicológicos Comunitarios para la niñez y la adolescencia.

Las facultades de Psicología, reconocidas por el Ministerio de Educación Nacional, podrán crear consultorios Psicológicos Comunitarios para la Niñez y la Adolescencia. Estos serán espacios de aprendizaje práctico de estudiantes de psicología para que se realicen procesos de acompañamiento y/o consejería dentro de la Ruta Integral de Prevención y Atención para la Salud Mental de Niños, Niñas y Adolescentes (Rismna).

Teniendo en cuenta que los estudiantes acompañarán y/o aconsejarán personas sujetas de especial protección constitucional, es necesario que la Universidad garantice una capacitación que les permita comprender la presente ley, la finalidad de la ruta integral y el bienestar de los niños, niñas y adolescentes objeto del acompañamiento y/ consejería.

El Ministerio de Educación Nacional en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social, dentro de los 8 meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley, reglamentarán los objetivos, principios, servicios, y funcionamiento de los Consultorios Psicológicos Comunitarios para la niñez y la adolescencia, y la delimitación de los niveles de complejidad de los problemas en salud mental en los cuales los estudiantes de pregrado y posgrado pueden hacer acompañamiento y/o consejería.

Parágrafo 1º. Los Consultorios Psicológicos Comunitarios de las facultades de Psicología deben prestar servicios de forma gratuita en virtud de las condiciones socioeconómicas de los beneficiados.

Parágrafo 2º. Los Consultorios Psicológicos tienen la obligación de la confidencialidad del paciente, y deben contar con permisos concientizados del acudiente.

Parágrafo 3º. Los Consultorios Psicológicos Comunitarios para la niñez y la adolescencia podrán articularse con instituciones de educación preescolar, básica y media, y Entidades Prestadoras de Salud (EPS) o quien las sustituya, para brindar servicios en salud mental a niños, niñas y adolescentes y los servicios podrán ser prestados dentro de las instalaciones de estas.

Artículo 11. Investigación y desarrollo de la Salud Mental en niños, niñas y adolescentes en Colombia. El Ministerio de Salud y Protección Social durante el año siguiente a la promulgación de esta ley, por medio del Observatorio Nacional de Salud Mental (Sispro), impulsará investigaciones previas a la implementación de la Ruta Integral para la Prevención y Atención de la Salud Mental de Niños, Niñas y Adolescentes “Rismna”, así como

investigaciones durante la implementación de la misma, que permitan ampliar la comprensión de los problemas psicológicos y trastornos mentales, los factores de riesgo y protección, así como los determinantes sociales y biológicos relacionados con la salud mental de niños, niñas y adolescentes en Colombia, con el fin de contribuir a mejorar la atención en salud mental y a promover políticas y programas basados en la evidencia, y establecer planes de mejoramiento explícitos que busquen obtener el impacto esperado.

Parágrafo 1º. Se realizarán investigaciones anuales que realicen evaluación y seguimiento de intervenciones y programas existentes de salud mental que surjan por la implementación la Ruta Integral de Prevención y Atención para la Salud Mental de Niños, Niñas y Adolescentes (Rismna), con el fin de que el Ministerio de Salud y Protección Social identifique aspectos a mejorar. Dichas investigaciones deberán incluir como insumo los informes anuales que podrán suministrar las secretarías de salud municipal y departamental, el Ministerio de Educación Nacional y las secretarías de educación municipal y departamental, así como los informes que surjan de las instituciones educativas y los demás documentos que resulten relevantes.

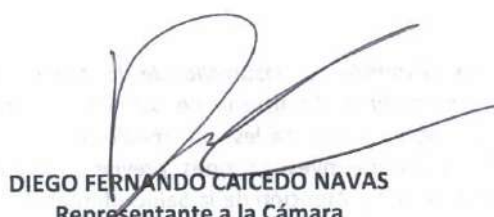
Parágrafo 2º. Los productos investigativos deben considerar el estado de salud mental de Niños, Niñas y Adolescentes pre y post pandemia del COVID-19.

Artículo 12. Evaluación y seguimiento de la Rismna. Se creará un Comité Nacional de Evaluación y Seguimiento de la Rismna, integrado por representantes del Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Educación Nacional, Defensoría del Pueblo y sociedad civil, el cual emitirá un informe anual a las comisiones sextas y séptimas constitucionales permanentes del Congreso de la República sobre la implementación y resultados del programa, incluyendo indicadores de cobertura, calidad y efectividad en la prevención y atención de la salud mental de niños, niñas y adolescentes.

Parágrafo transitorio. El Gobierno nacional reglamentará la materia dentro de los 6 meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley.

Artículo 13. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Del Congresista;



DIEGO FERNANDO CAICEDO NAVAS
Representante a la Cámara
Departamento de Cundinamarca
Coordinador ponente

COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

SUSTANCIACIÓN

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

Bogotá D.C., 3 de septiembre de 2025

En la fecha fue recibido el Informe de ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley No. 140 de 2025 Cámara "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA LA RUTA INTEGRAL DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN PARA LA SALUD MENTAL DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES (RISMNA) DESDE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN PREESCOLAR, BÁSICA Y MEDIA EN COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

Dicha ponencia fue firmada por el Honorable Representante **DIEGO FERNANDO CAICEDO NAVAS**.

Mediante Nota Interna No. C.S.C.P. 3.6 -708 / 25 del 3 de septiembre de 2025, se solicita la publicación en la Gaceta del Congreso de la República.


RAUL FERNANDO RODRÍGUEZ RINCÓN
Secretario

CONTENIDO

Gaceta número 1642 - viernes, 5 de septiembre de 2025
CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS Págs.

Informe de ponencia positiva para primer debate texto propuesto del proyecto de ley número 084 de 2025 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 906 de 2004, se reglamenta la garantía procesal de doble conformidad judicial, se regula el recurso de impugnación especial y se dictan otras disposiciones..... 1

Informe de ponencia para primer debate texto propuesto en la Cámara de Representantes del Proyecto de Ley número 140 de 2025 Cámara, por medio de la cual se crea la Ruta Integral de Prevención y Atención para la Salud Mental de Niños, Niñas y Adolescentes (Rismna) desde las instituciones de educación preescolar, básica y media en Colombia y se dictan otras disposiciones..... 16