



PROSPERIDAD PARA TODOS

Doc. CIUDAD O - Expediente



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201311400318901

Fecha: 19-03-2013

Página 1 de 8

Bogotá D.C. 04 APR 2013

Doctor:
Jorge Humberto Mantilla Serrano
Secretario General
Cámara de Representantes
Calle 10ª N° 7 - 50



ASUNTO: Concepto sobre el proyecto de ley 052/12 (C) acumulado con el proyecto de ley 03/ 12 (C) *“Por medio de la cual se articula en los niveles nacional y territorial el Sistema Integral de Apoyo a la Mujer y a la Menor en Situación de Maltrato, se crea la unidad de vigilancia contra el maltrato a la mujer y se dictan otras disposiciones”*

Señor Secretario:

Teniendo presente que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en la Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes, se hace procedente y necesario emitir el concepto institucional a partir de la perspectiva del Sector de la Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto propuesto para segundo debate en esa Corporación, publicado en la Gaceta del Congreso No. 945 del 14 de diciembre de 2012.

Este Ministerio en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que se le han reconocido, en especial, las previstas en el inciso 2º del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3 del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, establece los siguientes puntos a tener en cuenta:

Primero. En relación con el estudio del articulado de la iniciativa legislativa se encuentra que el Sistema Integral de Apoyo a la Mujer y a la Menor en Situación de Maltrato que se pretende instaurar, no se circunscribe ni se reduce únicamente a lo que se concibe como situación de maltrato, por el contrario, en varias secciones de su contenido se hace mención a diversas nociones, como son las de: violencia, feminicidio, abuso o daño.

Sin duda, el título del proyecto de ley es de menor cobertura a lo definido en su estructura, por lo que se advierte que la conformación de la propuesta de ley abarca mucho más de lo que se ha descrito en su nomen. En rigor, si se trae a colación la exposición de motivos y algunos apartes de la iniciativa *sub examine*, pareciera hacerse plausible que su propósito gira en torno a una política diferencial y de género, en la que el ya citado “feminicidio” desempeña un papel sobresaliente.

Carroll
12/4/13



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201311400318901

Fecha: 19-03-2013

Página 2 de 8

Bajo este entendido, consideramos imprescindible recordar lo que la Corte Constitucional ha manifestado sobre el nexo que debe existir entre una adecuada titulación de las leyes y su contenido, dado que si se cumple su reciprocidad se evitan imprecisiones e ineficacias, al tiempo que se mantienen importantes funciones, de las cuales es pertinente evocar:

[...] (i) la conservación de la seguridad jurídica, (ii) la sistematización del ordenamiento jurídico y (iii) la publicidad de la ley. Adicionalmente [...] dicha nominación (iv) ejerce una honda influencia en la interpretación del contenido de la ley; y, para terminar, (v) sirve como **uno de los diferentes criterios** para establecer el eventual incumplimiento del principio de unidad de materia [...] (CConst, C-908/2007, H. Sierra) [...] Entre el título y el contenido de la ley debe existir, necesariamente, una relación de conexidad, como consecuencia del principio de unidad de materia (C.P., art. 158) y el principio de correspondencia entre el título de la ley y su contenido (C.P., art. 169) [...] (CConst, C-821/2006, H. Sierra).

Segundo. Si bien este Ministerio no desconoce la importancia de que en pro de las mujeres se estimen esfuerzos por solidificar y reivindicar sus derechos, y que en el caso que se viene tratando, se daría otro paso significativo mediante la articulación de un sistema integral de apoyo a la mujer y a la menor, que contaría a su vez con una unidad de vigilancia, también es menester no pasar por alto aspectos como la violencia intrafamiliar que ha venido aquejando a nuestro país y que evidencia una problemática social, la cual, sin duda, igualmente perjudica al género femenino.

Consideramos así oportuno poner de relieve que a pesar de que el núcleo fundamental de la sociedad goza de especial protección constitucional (Art. 42º C. Pol.), al persistir diversas formas de violencia se termina desestabilizando la armonía y unidad familiar.

En este sentido, son útiles los soportes estadísticos que al respecto se han compilado alrededor del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF); pues éstos constituyen una herramienta indispensable para identificar una serie de consecuencias materiales que apareja este fenómeno al interior de la familia. Sirvan para ilustrar los siguientes diagramas¹:

¹ Carreño, P. (2011). *Comportamiento de la violencia intrafamiliar. Colombia, 2011*. FORENSIS. DATOS PARA LA VIDA, pp. 144 – 146.



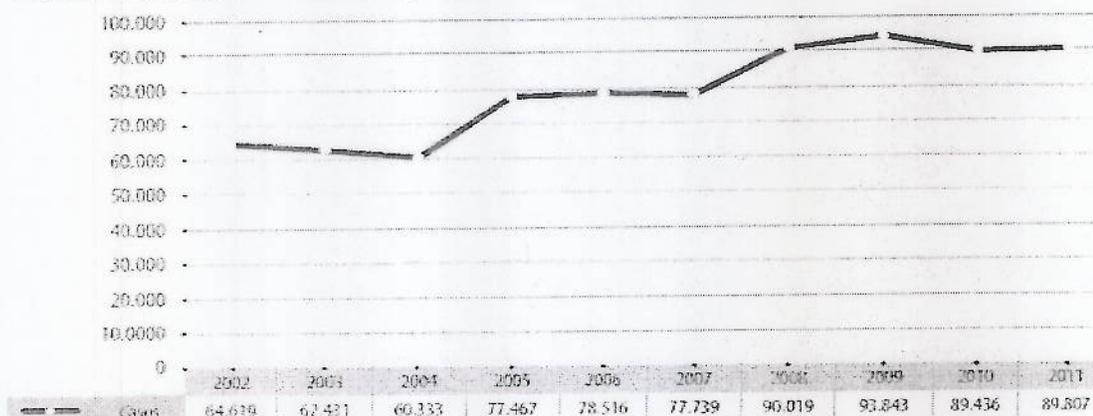
Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201311400318901

Fecha: 19-03-2013

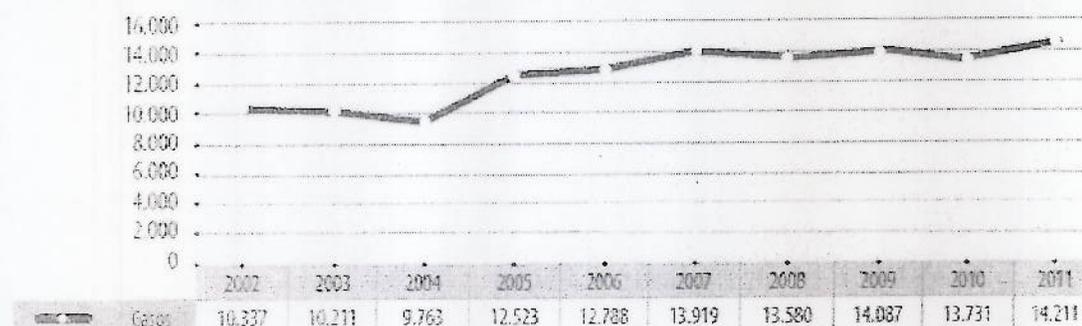
Página 3 de 8

Figura 1. Violencia intrafamiliar, según año del hecho, Colombia, 2002-2011



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses / Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia / Sistema de información para el Análisis de la Violencia y la Accidentalidad en Colombia / Sistema de Información Nacional de Estadísticas Indirectas

Figura 2. Violencia a niños, niñas y adolescentes, según año del hecho, Colombia, 2002-2011



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses / Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia / Sistema de información para el Análisis de la Violencia y la Accidentalidad en Colombia / Sistema de Información Nacional de Estadísticas Indirectas

Cuadro 1. Violencia a niños, niñas y adolescentes, según edad y sexo, Colombia, 2011

Edad	Hombres		Mujeres		Total	
	Casos	Tasa	Casos	Tasa	Casos	Tasa
0 a 4	1.259	57,45	1.098	52,46	2.357	55,02
5 a 9	1.899	86,72	1.474	70,30	3.373	78,69
10 a 14	2.227	99,32	2.675	124,36	4.902	117,58
15 a 17	1.166	85,52	2.383	183,63	3.549	133,36
Sin información	11	-	19	-	30	-
Total	6.562	82,16	7.649	100,14	14.211	90,95

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses / Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia / Sistema de información para el Análisis de la Violencia y la Accidentalidad en Colombia / Sistema de Información Nacional de Estadísticas Indirectas



Desde esta óptica, es de anotar que:

[Conforme a la figura 1:] [...] La violencia intrafamiliar [...] cobra como principales víctimas a las mujeres. En el 2009, el porcentaje de mujeres que fueron víctimas de violencia intrafamiliar fue de 78,3 % y en el 2010 de 77,9 %; en el 2011 fue de 78,1 %. [...] La línea de tendencia en la figura 2, muestra un comportamiento estable desde 2006, con un pico en 2005. En los años anteriores estaba alrededor de los 10.000 casos [...] y como se refleja en el cuadro 1, los niños y adolescentes más afectados por la violencia por parte de algún familiar, fueron los que están en las edades entre los 10 y los 14 años, con 34,5 %, seguido por el rango entre los 15 y los 17 años con 25 %. Las mujeres, que para el 2011 contaban con estas edades, fueron las más afectadas por este tipo de violencia [...] (Carreño: 2011, 144 – 145).

En lo sucesivo, hay que añadir que en nuestro país son diversos los factores que contribuyen como causas directas o indirectas de violencia intrafamiliar, a saber, el conflicto armado, el desplazamiento forzado, los bajos índices de educación, la pobreza, etc., circunstancias que de una u otra forma, acentúan más las asimetrías hacia el género femenino, y que de no atenderse debidamente, harían infructuosas las medidas legales que se quieran adoptar en provecho de una política diferencial.

Tercero. Para el Ministerio es importante que se revise lo consagrado en el artículo 5º del texto materia de pronunciamiento, relativo a los integrantes de la Unidad de Vigilancia contra el maltrato de la mujer, específicamente, lo concerniente en atribuir el carácter de funcionario en comisión de servicio –prerrogativa propia de los servidores públicos– al representante de la Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral (ACEMI), Corporación de índole privado.

Igualmente, estima de importancia que se revise el artículo 6º, donde se enlista como una de las funciones de la Unidad de Vigilancia contra el Maltrato a la Mujer, la de imponer multas o sanciones a las entidades u organismos que incumplan la normatividad interna vigente sobre violencia contra la mujer, pues en primer lugar, dicha Unidad se pretende crear como un órgano que dependa de la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer.

Al punto, debe anotarse que las Altas Consejerías y entre ellas la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer, fueron creadas en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República mediante Decreto 3445 de 2010, de lo que se tiene que no se trata de entes con personería jurídica ni autonomía administrativa, sino de instancias rectoras de las respectivas políticas.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201311400318901

Fecha: 19-03-2013

Página 5 de 8

Bajo tal contexto, no resulta claro cómo una instancia rectora de política pública podría ejercer potestad sancionatoria, potestad que tampoco se vislumbra de la entidad en la cual fueron creadas estas consejerías (Departamento Administrativo de la Presidencia de la República), habida cuenta que éste, de conformidad con lo estatuido en el Decreto 3445 de 2010, tiene como funciones principales la de coordinar al interior de la entidad y del Gobierno Nacional con las diferentes ramas del poder público, los entes territoriales y la sociedad en general, el seguimiento de las políticas gubernamentales y la coordinación de las actividades necesarias para que el señor Presidente de la República pueda cumplir cabalmente las funciones constitucionalmente asignadas en aras de lograr la eficiente y armónica actuación del Gobierno Nacional.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que en materia sancionatoria, principios como los de legalidad, tipicidad, juez natural, sanción y proporcionalidad de la misma, contenidos en el artículo 29º, constitucional, deben estar expresamente establecidos por el legislador, lo que hace que éste deba consagrar con precisión y claridad las conductas objeto de sanción, los criterios objetivos que permitan la fijación y graduación de la sanción frente a la falta cometida, etc.

Resulta así apropiado dejar sentado lo establecido por la Corte Constitucional sobre el régimen sancionatorio administrativo, cuando estableció:

[...] 2.4. El derecho al debido proceso reconocido por el art. 29 de la Constitución, consagra entre las garantías sustanciales y procesales que lo integran, el principio de legalidad, en virtud del cual le corresponde al legislador determinar las conductas o comportamientos que por atentar contra bienes jurídicos merecedores de protección son reprochables y, por lo tanto, objeto de sanciones. Es decir, que es función del legislador dentro de las competencias que se le han asignado para la conformación de la norma jurídica determinar o describir, en forma abstracta y objetiva, la conducta constitutiva de la infracción penal o disciplinaria y señalar la correspondiente sanción.

El referido principio, que prefigura la infracción y la sanción, tiene un desarrollo específico en la tipicidad. Al paso que aquél demanda imperativamente la determinación normativa de las conductas que se consideran reprochables o ilícitas el principio de tipicidad exige la concreción de la correspondiente prescripción, en el sentido de que exista una definición clara, precisa y suficiente acerca de la conducta o del comportamiento ilícito, así como de los efectos que se derivan de éstos, o sean las sanciones.

De esta manera la tipicidad cumple con la función de garantizar, por un lado, la libertad y seguridad individuales al establecer en forma anticipada, clara e



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201311400318901

Fecha: 19-03-2013

Página 6 de 8

inequívoca qué comportamientos son sancionados, y de otro, proteger la seguridad jurídica [...] (CConst, C-769/1998, A. Barrera).

Cuarto. Dentro del espíritu legislativo del proyecto de ley objeto de análisis, es oportuno establecer que la propuesta de “creación” de servicios especializados para atender y proteger a las mujeres y niñas –afectadas o en riesgo con criterio de género–, a que refiere el literal d) del artículo 10º del texto propuesto para segundo debate, debería reevaluarse, teniendo en cuenta las limitaciones presupuestales de la Nación y de las Entidades Territoriales.

No obstante lo anterior, es loable indicar que los esfuerzos deberían orientarse más bien al fortalecimiento de los entes y medidas ya existentes –como el mismo texto lo señala en el artículo 1º–, al igual que a la sensibilización del personal de la salud (físico – mental), así como a que no se escatime en reforzar los organismos de seguridad, policial, judicial, forenses y otros, puesto que del correcto funcionamiento de éstos dependerá una mejor atención a las solicitudes derivadas de los casos en que una mujer o una menor haya sido receptora de una conducta negativa que atente contra sus garantías constitucionales.

Así las cosas, resulta pertinente dejar sentada la preocupación que le asiste a este Ministerio respecto de la propuesta contenida en el artículo 11º del texto materia de pronunciamiento (propuesto para segundo debate), relacionada con el hecho de que en cada municipio, distrito y departamento se forje un Centro de Atención Integral de Apoyo a la Mujer y la Menor en Situación de Maltrato como producto de la articulación a nivel territorial, en la medida en que la implementación de dicha disposición, inequívocamente demandaría la consecución de recursos, no contemplados dentro de la iniciativa.

Lo anterior, en cuanto de no contarse con la fuente financiera, será imposible lograr la viabilidad y sostenibilidad en temas de impacto social de largo plazo como lo sería el de la erradicación de la violencia intrafamiliar y de género.

Quinto. No obstante, se resalta como positiva la financiación *in situ* de las dependencias integrantes del sistema, propuesta, pero como una expresión del marco de la institucionalidad actual, en cuyos planes anuales respectivos se deben llevar a cabo las acciones procedentes para dar cumplimiento a las obligaciones que sean definidas por la ley y demás normas concordantes, siempre que se contemple los recursos necesarios en sus presupuestos.



MinSalud
Ministerio de Salud
y Protección Social

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201311400318901

Fecha: 19-03-2013

Página 8 de 8

Artículo 1°. Modifícase el artículo 23 del Decreto 1283 de 1996, el cual quedará, así:

“Artículo 23. Recursos especiales. A la Subcuenta de Solidaridad del Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga), ingresarán los recursos provenientes del impuesto social a las armas definido en el artículo 224 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 48 de la Ley 1438 de 2011. Con ellos se formará un fondo para financiar [...] las medidas de atención de que tratan los literales a) y b) del artículo 19 de la Ley 1257 de 2008 y las normas que los modifiquen, adicionen o sustituyan, de las mujeres afiliadas al Régimen Subsidiado, de acuerdo con los criterios de priorización y monto que defina el Ministerio de Salud y Protección Social en su calidad de Consejo de Administración del Fosyga [...] Los recursos a que refiere el presente artículo serán recaudados por Indumil y deberán girarse dentro de los primeros quince días calendario del mes siguiente, al Fondo de Solidaridad y Garantía, (Fosyga), Subcuenta de Solidaridad [...]” (D1792/2012).

Séptimo. En este orden de ideas, estimamos pertinente a manera de conclusión enfatizar que en cuanto el Sistema Integral de Apoyo a la Mujer y a la Menor en Situación de Maltrato que se pretende instaurar, no se circunscribe ni se reduce únicamente a lo que se concibe como situación de maltrato, pues en varias secciones del texto materia de pronunciamiento se hace mención a nociones como violencia, feminicidio, abuso o daño, los recursos que en el marco de los Decretos 1792 y 2734 de 2012 se previeron para la atención de las medidas contempladas en los literales a) y b) del artículo 19 de la ley 1257 de 2008, resultarían insuficientes, a partir de lo cual, debe anotarse que la sostenibilidad fiscal es una exigencia llamada a salvaguardar los objetivos del Estado social de derecho y que atendiendo a lo consagrado en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, como aspecto que entraña el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se dispondrá de copia de este pronunciamiento a dicha entidad.

Con el presente concepto, se deja plasmada la posición de este Ministerio en lo relativo al proyecto de ley de la referencia.

Cordialmente,


ALEJANDRO GAVIRIA URIBE
Ministro de Salud y Protección Social

C. C Dr. Mauricio Cárdenas Santamaría -- Ministro de Hacienda y Crédito Público

Cra. 13 No. 32-76 Bogotá D.C.

PBX: (57-1) 3305000 - Línea gratuita: 018000-810097 Fax: (57-1) 3305050 www.minsalud.gov.co