

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

Estudio al Proyecto de Ley número 092 de 2017 Cámara, “por medio de la cual se crea el Protocolo Estandarizado de Atención a las Mujeres Potencialmente Expuestas o que sean Víctimas de Violencia, que se Encuentren en el Exterior; y se modifican algunos artículos de la Ley 1257 de 2008, y la Ley 1761 de 2015, y se dictan otras disposiciones”.

Proyecto de ley num. 092 de 2017 Cámara "Por medio de la cual se crea el Protocolo estandarizado de atención a las mujeres potencialmente expuestas o que sean víctimas de violencia, que se encuentren en el exterior; se modifican algunos artículos de la Ley 1257 de 2008, la Ley 1761 de 2015; y se dictan otras disposiciones"	
Autores	Ana Paola Agudelo, Olga Velásquez, Carlos Guevara Villabón.
Fecha de presentación	15 de agosto de 2017
Estado	Pendiente de primer debate
Referencia	34.2017

1

En sesión del 2 de mayo de 2017, el Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal realizó la discusión sobre el proyecto de ley 231 de 2017 Cámara; al revisar que el contenido del proyecto de ley 092 de 2017 Cámara "por medio de la cual se crea el Protocolo Estandarizado de Atención a las Mujeres Potencialmente Expuestas o que sean Víctimas de Violencia, que se Encuentren en el Exterior; y se modifican algunos artículos de la Ley 1257 de 2008, y la Ley 1761 de 2015, y se dictan otras disposiciones", radicado en la presente legislatura, contiene el mismo texto, el concepto que a continuación se emite se realiza sobre la discusión y conclusiones a las que llegó el Comité en la fecha señalada.

1. Contenido y objeto del proyecto de ley

1.1. Contenido.

El proyecto de ley en discusión tiene siete (7) artículos, incluido el de su vigencia. Los cuatro primeros introducen reformas a la Ley 1257 de 2008, los dos siguientes reforman la Ley 1761 de 2015.

1.2. Objeto.

Según lo expuesto en la exposición de motivos y el contenido de las normas que se proponen, el objeto central del proyecto de ley es extender la protección de las

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, a aquellas de nacionalidad colombiana que residan en el exterior.

La reforma normativa presenta como argumento que la violencia contra las mujeres en el exterior ha crecido de forma exponencial; sin embargo, observa el Consejo que la iniciativa no presenta una evaluación de los casos de mujeres de nacionalidad colombiana que hayan sido víctimas de violencia en distintos países del orbe y únicamente se refiere que en los últimos cuatro años, nueve (9) colombianas han sido víctimas de muertes violentas en el México, España, Italia, Estados Unidos de América y Chile, reconociendo que no existen datos confiables acerca de la cantidad real de mujeres que sean víctimas de la violencia en exterior.

Los instrumentos internacionales, que cita el proyecto, propugnan por la protección de todas las mujeres, pero las normas colombianas que desarrollan estos mandatos internacionales solo ofrecen protección a las residentes en Colombia, por lo que, se asegura, es preciso reformar las leyes para extender la cobertura normativa a las mujeres residentes en el exterior.

Bajo estas consideraciones, el proyecto de ley “busca complementar los avances normativos alcanzados a través de las Leyes 1257 de 2008 y 1761 de 2015 de 2011, y las acciones emprendidas desde el servicio consular en su lucha para enfrentar la violencia contra las mujeres, ampliando y fortaleciendo los mecanismos de prevención y protección a las connacionales en el exterior” y, en consecuencia, se propone llevar a la categoría de ley algunas reglas que conformarán el Protocolo Estandarizado de Atención a las Mujeres Potencialmente Expuestas o que sean Víctimas de Violencia, que se Encuentren en el Exterior.

2

2. Consideraciones y observaciones político-criminales al proyecto de ley.

2.1. La inconveniencia de elevar al rango de ley un protocolo de atención.

En opinión del Consejo Superior de Política Criminal, es conveniente que el Estado, a través de las distintas entidades que tengan competencia en la materia, elabore protocolos de atención para las mujeres víctimas de todo tipo de violencia o que estén expuestas a factores de riesgo de ser víctimas de ella. Estos protocolos de atención, sin embargo, deben entenderse como una secuencia detallada de un proceso de atención de acuerdo con principios, normas que sustenten las acciones allí contempladas y las actuaciones particulares que se deben desarrollar frente a los fenómenos que se quieren intervenir con el protocolo.

La naturaleza de los protocolos de atención, sin embargo, es su ductilidad en razón de que han de permitir su adaptación a múltiples condiciones que no necesariamente se pueden prever en el momento de su elaboración, y a situaciones

que pueden modificar su contenido según sean, por ejemplo, las condiciones legales que rijan en un determinado territorio o las condiciones sociales de las personas respecto de las que pueden ser aplicadas las medidas contempladas en el protocolo.

Una ley, por el contrario, debe contener mandatos generales y abstractos con vigencia plena y única en el territorio en donde debe ser aplicada, sin que sea posible a quien la aplica, hacer maleable su contenido de conformidad con las condiciones particulares en las cuales está llamada a regir.

Por razón de esta diferente naturaleza, se considera inconveniente elevar al rango de ley un protocolo de atención a las mujeres víctimas de la violencia o en riesgo de serlo, por las dificultades que puede presentar su uso, en particular, cuando dicho protocolo está llamado a ser aplicado a mujeres de nacionalidad colombiana que residen o están en tránsito en otros países que, incluso, tienen sistemas jurídicos distintos al colombiano.

2.2. La existencia de la obligación propuesta en el servicio exterior.

El Consejo Superior de Política Criminal considera innecesario proponer una reforma legal para el cumplimiento de obligaciones previamente establecidas y que, en caso de que no se cumpla con ella, demandará la implementación de simples instrucciones o directivas del Ministerio del ramo para que pueda ser cabalmente desarrollada.

3

En efecto, el Decreto 3355 de 2009, en su artículo 23 regula las funciones de los cónsules –a quienes según el artículo 1 del proyecto de ley corresponde la protección de las mujeres en el exterior- y dentro de ellas establece, respecto de la protección de las mujeres víctimas de violencia en otros países:

- “1. Promover y salvaguardar los intereses del país y de sus nacionales en las áreas de su jurisdicción.
2. Brindar asesoría jurídica, social y asistencia requerida por los connacionales (...).
12. Formular y ejecutar actividades de protección de los derechos fundamentales de los colombianos en el exterior y ejercer ante las autoridades del país donde se encuentren, las acciones pertinentes, de conformidad con los principios y normas del Derecho Internacional.”

Quiere decir lo anterior que la obligación de asistencia y colaboración que se regula en el proyecto de ley ya se encuentra prevista en la ley. Sobre ella, en la exposición de motivos no se presenta una evidencia de que esté siendo desconocida o que genere dificultades a las personas que se acercan a los consulados a pedir la

protección requerida, razón por la cual no puede concluirse que se requiera crear otra fuente de obligaciones para los cónsules.

2.3. La regulación propuesta es materia de las relaciones internacionales del Estado.

Aun cuando en el proyecto de ley se busca que se cree un “Protocolo estandarizado de atención a las mujeres potencialmente expuestas o que sean víctimas de violencia, que se encuentren en el exterior”, la verdad es que en el proyecto no se contemplan las reglas internacionales sobre relaciones diplomáticas y consulares entre los Estados, de forma que termina imponiendo deberes a los Estados receptores de la misión consular colombiana.

Es el caso del artículo 3 del proyecto, según el cual los derechos reconocidos en la ley y en los tratados internacionales “deben ser efectivos tanto para todas las mujeres dentro del territorio nacional, como para las connacionales que se encuentren en el exterior”, lo que implica que –para estos efectos- los Estados en donde Colombia tenga representación consular, deben configurar sus sistemas jurídicos y sus instituciones hacia ese fin. Este deber no puede ser impuesto a otros Estados por virtud de una ley colombiana; es un asunto de derecho internacional que, por consiguiente, responde a lógicas distintas de las del derecho interno, y demandaría una labor del Ministerio de Relaciones Exteriores con la finalidad de promover –en caso de que hiciera falta- un instrumento internacional que cumpliera esos propósitos.

4

La injerencia de la ley en los asuntos internos de los Estados en donde Colombia tiene representación diplomática o consular también se refleja en el contenido del artículo 4 del proyecto, cuando se fija como obligación del Gobierno Nacional no solo la creación del Protocolo de atención, sino también la inclusión en él, de la obligación de “actuar de manera oportuna para prevenir, identificar, atender y canalizar a las mujeres a servicios especializados de apoyo”. Las funciones de prevención, en territorio extranjero, no pueden ser adelantadas por el servicio consular de la República. Pueden, eventualmente, ser objeto de acuerdo entre gobiernos, pero no pueden configurarse como una obligación impuesta a través de una norma de derecho interno.

Es tan evidente la situación descrita, que en propio proyecto, en su artículo 5, describe la correcta forma como puede promoverse la protección de las mujeres víctimas de violencia en el exterior: “El Ministerio de Justicia y el Derecho en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Fiscalía General de la Nación, implementará los mecanismos de cooperación judicial internacional aplicables en la materia, con el propósito de que las denuncias efectuadas por mujeres víctimas de violencia en el exterior, puedan surtir los trámites necesarios para lograr la justicia a que haya lugar.”

Estos mecanismos de cooperación, sin embargo, deberían extenderse no solo a las denuncias presentadas, sino también a los mecanismos de prevención, investigación y judicialización de los casos, así como a los temas relacionados con la protección de la vida, la integridad personal y la seguridad que debe prodigarse a las mujeres que se pretende amparar con el proyecto de ley.

3. Conclusión.

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, el Consejo Superior de Política Criminal emite concepto desfavorable sobre el proyecto de ley en estudio, considerando (i) que el Protocolo de protección al que se refiere el proyecto de ley debe ser implementado a través de Directivas o reglamentaciones internas del Ministerio de Relaciones exteriores, con suficiente ductilidad para permitir su aplicación en los diferentes sistemas jurídicos y sociales en los que tiene representación la nación, y (ii) la ley colombiana no puede imponer obligaciones a terceros Estados respecto de la protección requerida por los nacionales, asunto que es objeto del derecho internacional.

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

5

Marcela Abadía Cubillos
Directora de Política Criminal y Penitenciaria
Secretaría Técnica del Consejo Superior de Política Criminal

Elaboró: Secretaría Técnica del Consejo Superior de Política Criminal
Aprobó: Consejo Superior de Política Criminal