



Bogotá, D.C.
11106000000

Doctora
ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS
Representante a la Cámara por el Tolima
asistentemagalimatiz01@gmail.com
Ciudad

Asunto: Respuesta a Oficio No. 385 – Concepto de la Procuraduría General de la Nación a Proyecto de Ley No. 575 de 2021.

Honorable Representante:

En respuesta a su solicitud, elevada ante la Procuraduría General de la Nación, acerca de rendir concepto frente al proyecto de Ley No. 575 de 2021, Cámara, "*Por medio del cual se modifica la Ley 599 de 2000 y se crean medidas integrales para la prevención, respuesta y sanción de la violencia contra niñas, niños, adolescentes y mujeres, particularmente la violencia sexual – Ley cero violencia sexual*", me permito manifestar que:

1. En general este órgano de control encuentra apropiado, pertinente, necesario, coherente y muy bien estructurado el proyecto de Ley, el cual responde a las constantes recomendaciones que ha emitido la Procuraduría General de la Nación frente a la imperante necesidad de apuntarle a medidas que busquen erradicar la violencia sexual desde la raíz del problema y que superen medidas aisladas, desarticuladas, poco diferenciadas que no han logrado hasta ahora prevenir eficazmente la violencia sexual en nuestro país.

La violencia sexual y la trata con estos fines, cometida contra niños, niñas, adolescentes y mujeres es una vulneración a los derechos humanos y particularmente a la dignidad humana; las afectaciones a los proyectos de vida de las víctimas son incalculables y de altísima gravedad; la salud, la integridad física, sexual, la libertad, la autonomía personal, el derecho a la educación y a vivir una vida libre de violencias se ven menoscabados cuando una persona se convierte en víctima de estas conductas delictivas. Es por ello que las instituciones públicas tenemos la obligación de abordar esta grave problemática desde un correcto y adecuado enfoque de derechos humanos de las mujeres y la niñez, interseccional y diferencial.



Como lo hemos venido constatando desde hace varios años con los informes presentados por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses¹, la violencia sexual y particularmente la explotación sexual afecta en mayor medida a las niñas, a las adolescentes y a las mujeres, y en la mayoría de casos esta violencia es perpetrada por hombres, lo que implica que se trata de una violencia en razón del sexo, que se perpetúa gracias a la estructura patriarcal de nuestra sociedad, que objetiviza el cuerpo de las mujeres y las niñas, que las reduce a ser vistas como mercancías o cosas para el consumo, la venta, la exhibición, el acceso, despojándolas de todo carácter como ser humano con dignidad.

El proyecto de Ley es además una clara acción del Estado Colombiano para cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en especial el número 5 que apunta a que los Estados logren la igualdad entre los hombres y las mujeres y empoderen a todas las mujeres y niñas, teniendo como metas, entre otras: (i) poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas; (ii) eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación; (iii) eliminar todas las prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precoz y forzado y la mutilación genital femenina y; (iv) aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las niñas y las mujeres a todos los niveles².

La amplia experiencia con la que ya cuenta la Procuraduría General de la Nación con equipos de asesores, profesionales y procuradores judiciales en todo el país dedicados a la atención y el adecuado abordaje de las violencias en razón del género y el sexo, especialmente en el contacto directo con las víctimas, la sociedad civil, el trabajo en territorio de la mano de las principales organizaciones de base que a diario luchan por la erradicación de estas violencias, el seguimiento, vigilancia y control de casos de explotación sexual, la participación en encuentros, foros, conversatorios, mesas de trabajo de carácter nacional e internacional, la participación constante en el Comité Nacional de Lucha contra la trata de personas desde el año 2005, y en el Comité Nacional Interinstitucional para Ejecutar la Política Pública de Lucha contra la Explotación Sexual de Niños, Niñas, Adolescentes y el Mecanismo Articulador para el abordaje de las violencias basadas en el sexo y el género, así como en diferentes espacios de articulación intersectorial a nivel departamental, nos

¹ Revisar estadísticas de exámenes medico legales por presunto delito sexual. Publicación Forensis 1999 a 2019 en <https://www.medicinalegal.gov.co/cifras-estadisticas/forensis>

² Tomado de <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-5-gender-equality.html>



permiten asegurar que este proyecto de Ley tiene fines loables y que su estructuración responde a las necesidades expresadas por las autoridades para combatir estas violencias. El proyecto cuenta además, con un adecuado enfoque que corresponde con los compromisos adquiridos por Colombia al suscribir acuerdos internacionales como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW, la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, Convención de Belém Do Pará, la Convención de los Derechos de la Niñez, sus protocolos facultativos, entre otros y, así mismo, representa la perfecta oportunidad para que Colombia, un país altamente golpeado por la pobreza, la desigualdad, el machismo, el conflicto armado, el narcotráfico, la corrupción, la inseguridad, el hambre, la falta de oportunidades y educación, pueda enfrentar de una forma seria y responsable la explotación sexual de mujeres, niños, niñas y adolescentes, que lo ha convertido en un destino donde es fácil, rápido y seguro el accionar de tratantes, explotadores, proxenetas y demandantes de explotación sexual.

Este órgano de control ha advertido que la forma como se viene abordando la violencia sexual, tanto en su prevención como en su investigación y judicialización, así como en la atención y restablecimiento de derechos de las víctimas, no ha dado los resultados esperados, y que definitivamente se debe pensar en ideas innovadoras, transformadoras y que hagan eco de modelos como el Francés o Irlandés, donde la experiencia ha mostrado que se hace necesario generar cambios profundos a nivel cultural y a nivel normativo, para poder atenderla desde otras aristas, porque definitivamente, la forma como venimos respondiendo a este problema público no ha sido nada eficiente y es indicativo que algo estamos haciendo mal.

Por todo lo anterior, compartimos el objeto del proyecto de Ley, puesto que busca establecer medidas para contrarrestar la violencia contra niñas, niños, adolescentes y mujeres, particularmente la violencia sexual, a través del fortalecimiento de políticas de transformación cultural, prevención, atención, protección y acceso a la justicia.

2. Respecto del objeto enunciado en el proyecto de Ley se destaca que el mismo se dirige a la implementación de medidas para efectos de contrarrestar la violencia contra las niñas, niños, adolescentes y mujeres, específicamente la violencia sexual y se refiere al fortalecimiento de políticas con fines de transformación en diferentes ámbitos de la vida social y de acceso a la justicia. Este objeto así planteado para darle coherencia al contenido del proyecto de ley,



plantea el establecimiento de una política pública estatal cuyo cometido es definir todas las medidas de carácter preventivo para evitar la espiral de las altas tasas de violencia sexual de las que son víctimas las niñas, niños, adolescentes y mujeres.

En ese sentido, una de las anotaciones se dirige a precisar que una política pública toca con todos los problemas que en esa órbita requieren de una o múltiples respuestas del Estado, en el campo de la educación por ejemplo y no sólo la educación en sentido formal, sino la educación en valores que corresponde por principio de corresponsabilidad (art. 44 C.P. y art. 10 C.I.A.) a la familia, la sociedad y el Estado, esfera en la que se incluye a todos los medios masivos de comunicación social, la escuela y al conjunto de instituciones que integran el Sistema Nacional de Bienestar Familiar (art. 205 C.I.A., Ley 7ª/79; Decreto 2388/79; Decreto 1137/99 y Decreto 0936/13, entre otros). Es decir al tratarse de un problema multidimensional, requiere de respuestas multidimensionales.

Razones todas las anteriores, que no dan lugar únicamente a modificaciones del aspecto punitivo, es decir a la reforma de las normas penales, pues lo cierto, es que la materia preventiva en el tema penal no se asocia con la mayor punición.

3. Sobre el aspecto específico del tema de salud cabe mencionar que ésta es tan solo una arista de la intervención del problema de la proliferación e incremento de las violencias sexuales contra las niñas, los niños, las y los adolescentes y las mujeres, que en contexto dan lugar a los crecientes índices de conductas de violencia sexual en su contra considerando que el factor cultural, requiere de grandes esfuerzos de la familia, la sociedad y el Estado para corresponsablemente y entre otros frentes, desde la política pública crear los mecanismos que le apunten a grandes transformaciones en el campo de la educación para propiciar cambios en las formas de relacionamiento instaladas en lo cultural, en lo que tiene que ver p. ej., con las prácticas machistas, modelos patriarcales autoritarios de interacciones y formas de relacionamiento familiar y de poder, que inciden en conductas abusivas y de vulneración de los derechos fundamentales de las niñas, los niños, los adolescentes y las mujeres.

Apuntarle a la transformación cultural, es la clave para reducir las violencias sexuales, y es por ello que a través de leyes como la que se está proponiendo, se busca lograr dicho cambio cultural, asunto que hemos venido sustentando como Procuraduría General de la Nación, al constatar que debemos erradicar la cultura machista y patriarcal en la que convivimos hombres y mujeres, en



desiguales relaciones de poder y en la que, desde el vientre materno, compartimos, reproducimos y naturalizamos estereotipos, mitos, prejuicios, costumbres asociados a que las mujeres son objetos sexuales disponibles para que los hombres puedan accederlas.

4. Es un avance significativo que el proyecto de Ley busque involucrar en la prevención a diferentes actores como la empresa privada, la sociedad civil, la cooperación internacional, las organizaciones sociales y de base comunitaria, puesto que hemos venido sosteniendo que solo con el compromiso de todos estos sectores, podremos erradicar definitivamente estas violencias; por ello, la articulación entre las instituciones públicas y demás actores del Estado colombiano son indispensables y casi siempre terminan por aportar y sumar positivamente a esta lucha.

Es valioso que el proyecto de Ley busque fortalecer todos los mecanismos de participación social y comunitaria en las regiones, en pro de la defensa y garantía de los derechos de las niñas, los niños y adolescentes, punto en el que se tiene un mayor avance en las organizaciones sociales de mujeres, que aunque aún son movimientos que en conjunto falta fortalecer y que son claves para las transformaciones sociales, aún la institucionalidad sigue siendo muy resistente frente a la ampliación de canales de participación social, por lo cual estas propuestas normativas que incluye Decreto 1137/99 el proyecto son muy oportunas.

5. Compartimos que sea a través del **Mecanismo Articulador para el Abordaje Integral de las Violencias por Razones de Sexo y Género**, presidido por el Ministerio de Salud y Protección Social, que se diseñen los lineamientos y acciones de política pública para prevenir las violencias contra niñas, niños, adolescentes y mujeres, en coordinación con los ministerios y autoridades del orden nacional con competencias en la prevención de estas violencias, puesto que no se debe apuntar desde el legislativo a la proliferación de más espacios de articulación intersectorial y por el contrario, se debe apuntar a trabajar desde los espacios ya existentes y que vienen cumpliendo con su tarea como lo es el Mecanismo Articulador.

En cuanto a la coordinación para el diseño de política pública con las entidades territoriales y municipales en materia de infancia y adolescencia, es importante visibilizar las funciones del ICBF y del Sistema Nacional de la Bienestar Familiar (artículo 11, Ley 1098 de 2006).



Sin embargo, es importante resaltar que no se debe dejar la responsabilidad de construir los informes para el Congreso de la República y la coordinación de las acciones descritas en la Ley, solo en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social, puesto que es una tarea que exige ser compartida de acuerdo a las competencias legales asignadas a diferentes Entidades, en normas como las leyes 1257 de 2008, 1146 de 2007, 985 de 2005, 1719 de 2014, 1336 de 2009, entre otras.

6. Trabajar desde la infancia y la adolescencia en la transformación de patrones culturales para que las mujeres sean tratadas y vistas con respeto por su dignidad humana, es lo que permitirá prevenir violencias sexuales tan aberrantes como la explotación sexual o el abuso sexual por parte de los propios familiares, por ello compartimos el hecho de que el proyecto de Ley le apunte a que se generen unos lineamientos para la integración de contenidos en los planes de educación básica, media y superior, tanto públicos como privados, que permitan cuestionar y transformar la cultura que naturaliza las violencias contra estas poblaciones y sobre todo, que se haga obligatoria una educación basada en el respeto de los derechos humanos que combata la cosificación sexual.
7. Hemos venido sosteniendo en diferentes informes, espacios de articulación, debates en el Congreso de la República, foros nacionales e internacionales, que atacar la demanda de explotación sexual de mujeres, niñas, niños y adolescentes, es la forma más eficaz para erradicar la explotación sexual y la trata de personas con fines de explotación sexual, pues como bien sabemos, este delito funciona como un negocio donde las personas se convierten en una cosa para transar y comercializar y como negocio que es, se basa elementalmente en la ley de la oferta y la demanda; por ello, al desestimular la solicitud de personas para explotar sexualmente se ataca eficazmente el negocio criminal, es decir, la comisión del delito pierde por falta de financiamiento su razón de ser. Es lógico comprender que si no hubiese los mal llamados “clientes”, es decir hombres dispuestos a pagar para acceder sexualmente a una niña, a una adolescente o a una mujer, definitivamente no habría oferta y los proxenetas y tratantes tendrían que cambiar su accionar pues no habría quien les pagara por estas personas que han captado para vender a los demandantes. La aprobación de estos artículos dirigidos a combatir la demanda que sostiene la explotación sexual y la trata serán considerados un gran logro para el país en materia de derechos humanos de la niñez y las mujeres, siguiendo modelos como los de los países nórdicos y Francia, entre otros y por sobre todo, que se sigan las recientes recomendaciones de la CEDAW, que en 2020 hizo un llamado mundial, afirmando que: *“los Estados están obligados a desincentivar la demanda que propicia la explotación y conduce a la trata.”*



(...) Las estrategias encaminadas a prevenir la trata deben tener en cuenta la demanda como causa fundamental. Es bien sabido que el hecho de que los Estados no tomen en consideración la demanda constituye un impedimento para su lucha contra la trata de personas. En el contexto de la trata, la demanda suele estar determinada por el deseo de obtener beneficios económicos, las actitudes discriminatorias, incluidas las culturales, y las creencias. Es posible que se prefiera a las mujeres para determinadas formas de explotación porque existe la percepción de que son débiles y es menos probable que se impongan o reivindiquen los derechos que les corresponden. (...) La necesidad de atajar la demanda de ciertas formas de trata es especialmente apremiante. (...) La explotación sexual persiste porque los Estados partes no han desincentivado de manera eficaz la demanda que propicia la explotación y conduce a la trata. Las pertinaces normas y estereotipos sobre la dominación masculina y la necesidad de imponer el control o poder masculino hacen insoslayables los roles patriarcales de género y el sentimiento de superioridad, la coacción y el control sexuales por parte de los hombres, lo que alimenta la demanda de explotación sexual de las mujeres y las niñas”³.

8. De igual forma, consideramos de completa relevancia el hecho de que se apunte a combatir la violencia simbólica y trabajar con los medios de comunicación, en incentivar y desarrollar desde su altísima responsabilidad social, el deber de informar sobre este tipo de violencias desde un adecuado enfoque de derechos humanos. Precisamente esto fue lo que buscamos desde este órgano de control, al liderar la suscripción del “*Gran Pacto contra la Trata de Personas y la Explotación Sexual. Capítulo Alianza con los Medios de Comunicación*” en las ciudades de Pereira y de Bogotá en mayo y en diciembre de 2019, y recientemente con la suscripción por parte de la Procuradora General de la Nación, de la Estrategia “*ProMujeres. Una Procuraduría Comprometida con las Mujeres*” cuyo eje de acción número 8 es precisamente el “**trabajo conjunto con los medios de comunicación para que informen las violencias respetando la dignidad humana de las víctimas y desde un verdadero enfoque de derechos humanos, diferencial y corresponsable en la superación de las violencias VBGS**”.
9. A pesar de que la tecnología, el internet, el uso de redes sociales, y la digitalización y virtualización de casi todos los servicios y actividades de la sociedad moderna han traído enormes beneficios a la humanidad, lo cierto es que la delincuencia también ha logrado migrar a estos espacios de la realidad virtual, en la que suelen pasar varias horas de su tiempo diario niños, niñas, adolescentes y jóvenes y donde la captación para la explotación sexual, la normalización de la violencia sexual, el tráfico de pornografía, la tolerancia a páginas, grupos y foros donde se venden los cuerpos de niñas y mujeres, se ha

³ Recomendación CEDAW No. 38 de 2020. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.



hecho absolutamente normal y corriente. Por ello, elogiamos que el proyecto de Ley también haya tenido en cuenta la creación o el fortalecimiento de medidas por parte de organizaciones de medios de comunicación, o de medios sociales, encaminadas a la eliminación de los estereotipos sexistas relativos a las mujeres y los hombres o a grupos específicos de mujeres, y abordar integralmente la violencia por razón de sexo y género contra niñas, adolescentes y mujeres, que se producen a través de esos servicios y plataformas.

Si la vulneración a los derechos humanos y a la dignidad humana ha migrado a las plataformas virtuales, pues claramente la institucionalidad pública debe migrar su accionar hacia estos espacios para proteger a niños, niñas, adolescentes y jóvenes, buscando que no sea otro medio más de vulneración, más aún cuando su nivel de difusión por todo el mundo es absolutamente veloz y muchas veces, imposible de controlar por completo.

10. Respecto del parágrafo 3 del artículo 2 del proyecto de Ley en comento, referente a que la Procuraduría General de la Nación sea la entidad encargada de vigilar el estricto cumplimiento de lo dispuesto en mencionada norma, en pro de la garantía de los derechos de las mujeres, niños, niñas y adolescentes, compartimos dicha disposición, puesto que es una tarea que venimos desarrollando desde hace varios años, en tanto la lucha toda forma de violencia en razón del género y el sexo y particularmente la trata y la explotación sexual, ha sido y es un propósito fundamental del Ministerio Público y así mismo, se compadece con nuestras competencias de orden constitucional, especialmente la de ser el principal órgano defensor de los derechos humanos en Colombia.

Ahora bien, sería pertinente agregar a dicho parágrafo que la obligación sea asumida por todo el Ministerio Público, en tanto las personerías municipales son la representación del órgano de control en territorio y por lo tanto, pueden colaborar en la vigilancia y control del cumplimiento de la Ley.

11. Acompañamos la iniciativa del proyecto de Ley sobre la imperante necesidad de apuntarle a la búsqueda activa de víctimas, rescate y asistencia a mujeres, niñas, niños y adolescentes víctimas de explotación sexual y trata de personas, puesto que hemos podido advertir de experiencias exitosas como las de Argentina, Perú y Francia, teniendo en cuenta que las víctimas de explotación sexual y trata de personas, al no reconocerse a sí mismas como víctimas, no buscan a las autoridades para ejercer su derecho de acceso a la justicia, esto porque muchas de ellas se asumen como responsables de su propia explotación y muchas otras no tienen las herramientas económicas y psicosociales



suficientes para salir por sí mismas de la situación de explotación, siendo esta una razón suficiente para que sean las instituciones públicas las que adelanten programas de rescate y búsqueda activa. Colombia debe superar la idea de que sean las víctimas de estos delitos, con dinámicas tan especiales en su accionar, quienes denuncien, investiguen y contribuyan a desarticular redes, perseguir proxenetas, dismantelar negocios ilícitos, entre otros, exponiendo sus vidas y su integridad física y las de sus familias.

Este tema ha tenido desarrollo tanto en el ámbito internacional como nacional; cabe mencionar el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional; la Ley 985/05 mediante la cual se adoptan medidas contra la trata de personas y normas para la atención y protección de sus víctimas; la Ley 1069/14, por la cual se reglamentó la citada Ley 985/05, que entre otras cosas, hace referencia a la prestación de servicios de alojamiento, transporte, servicios médicos, de asistencia psicológica y jurídica a las víctimas y de asistencia y protección a los niños, niñas y adolescentes víctimas del delito de trata de personas, al igual que de los comités departamentales, distritales y/o municipales que deben existir en esos niveles de gobierno, para la lucha contra la trata de personas, entre otros asuntos.

Valga señalar que la PGN y la OIM vienen realizando un valioso esfuerzo para el fortalecimiento de estrategias de atención a las víctimas de trata de personas y de prevención de este atroz delito.

12. De igual forma, apoyamos la propuesta del proyecto de Ley que busca que las Alcaldías y Gobernaciones destinen recursos en los planes de desarrollo departamentales, distritales y municipales, para la apertura de refugios para la protección de mujeres, niñas, niños y adolescentes víctimas de violencias, al igual que refugios especializados para víctimas de trata y explotación sexual, puesto que las administraciones locales son corresponsables de la erradicación de todas las formas de violencias en razón del género y el sexo y por ello deben asignar partidas dentro de sus presupuestos, para atender a las víctimas de forma integral.

Es importante resaltar que actualmente la Procuraduría General de la Nación, gracias al apoyo de UNICEF, cuenta con una batería de indicadores de seguimiento a las acciones del Estado colombiano en materia de lucha contra la trata de personas y explotación sexual, que permite hacer seguimiento y control



periódico y que dentro de los mismos considera la atención integral a las víctimas, como lo es la atención en lugares adecuados y dignos, acorde con sus afectaciones diferenciales. En este punto es importante resaltar que no es lo mismo brindar atención y restablecimiento de derechos a una víctima de explotación sexual que a una víctima de abuso sexual dentro del hogar, aunque las dos sean víctimas de violencias sexuales.

13. Es relevante el hecho que gracias a este proyecto de Ley, Colombia pueda contar con un Fondo Nacional de Atención y Apoyo a Personas víctimas de explotación sexual y trata de personas, puesto que hemos advertido que las víctimas de estas violencias se encuentran en situaciones precarias, que la inserción laboral formal después de haber sido por uno o varios años víctimas de explotación sexual se hace casi imposible, más aún cuando muchas de las víctimas son captadas a muy temprana edad, sin poder acceder a formación académica, además las secuelas de la violencia sexual son devastadoras en la salud y desarrollo mental de las niñas, adolescentes y mujeres que han sufrido en sus cuerpos diariamente la explotación.

Un Estado Social de Derecho como es Colombia, tiene la obligación de atender a las víctimas de estas graves vulneraciones a sus derechos humanos, de apoyar el restablecimiento integral, oportuno y digno de sus derechos; tiene la obligación de evitar que su delicada situación social y emocional, las deje a merced de ser nuevamente captadas para ser explotadas sexualmente; la justicia para estas víctimas implica claramente la no repetición de los hechos, razón por la cual, solo con el apoyo decidido del gobierno en atención diferencial de su salud mental, física y sexual, de vivienda, educación, formación e inserción laboral, subsidios de alimentación y transporte y para el cuidado de sus hijos e hijas, programas de protección para sus vida, entre otros, es lo que permitirá la no repetición de la captación para explotación sexual o que terminen siendo víctimas de desapariciones forzadas o feminicidios, como recientemente hemos podido advertir que terminan las historias de las víctimas de estos delitos.

De igual forma, es muy afortunado que el Fondo se pueda alimentar de varias fuentes de financiación pero sobre todo, de la extinción de dominio de bienes de todos y cada uno de los que contribuyen tanto a la captación, como a la acogida, al traslado y a la explotación de las víctimas. Es claro, como señala la misma Interpol, que atacar los bienes y recursos de financiación de las redes de delincuencia transaccional en toda la cadena de su accionar, contribuye



eficazmente a debilitar los delincuentes y a perseguir con mayor éxito a tratantes, explotadores y proxenetas⁴.

14. En este mismo sentido, apoyamos el articulado del proyecto de Ley en cuanto a que la extinción de dominio, se aplique a todos los bienes de contenido patrimonial, muebles, inmuebles, activos, tangibles o intangibles susceptibles de valoración económica, cuando tales bienes y activos hayan sido utilizados o sean producto de la comisión de los delitos contenidos en el Capítulo IV Título IV del Código Penal, así como los artículos 188A, 188C, 188F y que también se obligue a que los rendimientos y frutos que generen estos bienes y activos, se destinen principalmente a la reparación integral de las víctimas intervinientes en el proceso penal, o en su defecto a la financiación del Fondo Nacional de Atención y Apoyo a Personas Víctimas de explotación sexual y trata de personas.
15. En cuanto, al artículo 8, mediante el cual se propone que la Procuraduría General de la Nación y el Departamento Administrativo para la Función Pública creemos e implementemos un modelo de código de conducta para funcionarios públicos en todas las entidades del Estado, dirigido a la materialización de una política de cero tolerancia con el acoso, abuso, violación y explotación sexual y demás violencias contra mujeres, niñas, niños y adolescentes, la cual permitirá sancionar disciplinariamente y retirar del cargo a servidores públicos y contratistas que incurran en conductas que faciliten, promuevan o realicen estas violencias dentro o fuera del horario laboral que el mismo aplicará para la rama judicial y las fuerzas armadas es importante resaltar que:

La tarea de construir el modelo de los códigos de conducta, la consideramos necesaria y pertinente puesto que las personas que ocupan cargos públicos deben desplegar una conducta en el marco de la honorabilidad y la ética, no solo durante el horario laboral o en el marco de sus funciones, lo cual no admite discusión.

Sin embargo la Procuraduría General de la Nación y sus Procuradurías Delegadas tienen regladas sus funciones por la Constitución Política (arts. 113, 277 y 278), el Decreto Ley 262 de 2000 y por lo tanto, al ser la Procuraduría un órgano de vigilancia y control, no podría asumir dicha tarea, razón por la cual, debe endilgársele a un órgano del ejecutivo.

⁴ Estrategias sobre delincuencia organizada y nuevas tendencias delictivas. Secretaría General de Interpol. Febrero de 2017.
file:///C:/Users/Fiore%20Olivera/Downloads/Global%20Strategy%20on%20Organized%20and%20Emerging%20Crime-ES.pdf



Además, es importante recordar que, según nuestro ordenamiento jurídico, no es posible delegar en otra entidad que no sea el legislador la configuración de conductas disciplinarias. Este aspecto debe ser objeto de análisis.

16. En cuanto a las medidas policivas que pretenden adoptarse contra la explotación sexual, incluidas en el artículo 9 del proyecto de ley, a pesar de que sería una forma efectiva de atacar con medidas claras de control policivo a quienes han decidido actuar favoreciendo la explotación sexual de seres humanos, como se anotó en precedencia, la denominación del Proyecto de Ley hace referencia a varias modificaciones de la Ley 599 de 2000 o Código Penal y busca crear medidas integrales para la prevención, respuesta y sanción de la violencia contra niñas, niños, adolescentes y mujeres, particularmente la violencia sexual. - Ley Cero Violencia Sexual-

De igual forma se anota que una cuestión es el asunto punitivo y otro el asunto preventivo penal a través de la Política Criminal del Estado, que corresponde al Consejo de Política Criminal como órgano asesor del Ministerio de Justicia y otra cuestión, es la política pública social del Estado para prevenir la ocurrencia de las conductas punibles de las que se ocupa el Proyecto de Ley y un número muy importante de leyes que le anteceden a este y que incluye la Ley 1098 de 2006 que no se menciona, así como la propia Constitución Política de Colombia (art. 44) y una serie de dispositivos internacionales de derechos humanos, entre ellos la Convención sobre los Derechos del Niño -Ley 12 de 1991- (arts. 19 y 34, entre otros) y su Protocolo Facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía", adoptado en Nueva York, el veinticinco (25) de mayo de dos mil (2000), aprobado mediante la Ley 765/02, declarados EXEQUIBLES POR LA Corte Constitucional mediante la SC-318/03.

Si bien es muy importante el nivel de especificación de las conductas punibles en la reforma del Código Penal que presenta el proyecto de ley, es muy importante fortalecer su contenido en materia preventiva, desde su denominación hasta su contenido y analizar la viabilidad, oportunidad, razonabilidad, necesidad y utilidad de la reforma penal en términos prácticos, es decir, de la eficacia de su implementación e impacto social y desde la disponibilidad de conductas penales con las que cuenta la Ley 599/00, sobre todo cuando las normas contienen expresiones de alto valor subjetivo p. ej., “no deseados”, “entornos de coacción”, “abuso de poder”, “insinúe”, “temor”, “opresión”, “circunstancias similares”, “asimetrías de poder”, “cosificación”, “mercantilización”, entre otras denominaciones, que de no definirse dejan un



margen extraordinariamente abierto de interpretación para el operador jurídico, quizás en perjuicio de los derechos de la víctima.

17. Frente a la modificación del tipo penal del Acoso Sexual, (Art 10), con las precisiones anteriores, dicha modificación sería importante, en cuanto a que se visibilice que en materia de delitos sexuales, existen conductas que pueden ser consentidas pero no deseadas por las víctimas, puesto que muchas de estas conductas se realizan bajo la justificación asociada al poder de quien las ejerce y la estigmatización de quién bajo este poder o subordinación, las consiente. Este elemento es muy importante, porque pone en el centro del análisis el bien jurídico de la dignidad humana.
18. De igual forma, la inclusión en el Código Penal de la definición de la explotación sexual, por cuanto logra clarificar para fines de interpretación jurídica, que toda forma de utilización de otra persona en la prostitución, pornografía o formas análogas de cosificación o mercantilización de la integridad sexual, son conductas de explotación sexual y pueden cometerse de manera directa o a través de intermediarios; dejando muy claro que el consentimiento de la víctima no constituye causal de exoneración de la responsabilidad penal.

Este es un asunto que se hace fundamental en el país, y en el mundo, es necesario luchar contra toda forma de explotación sexual contra todas las personas, es casi imposible penalizar y perseguir únicamente la explotación sexual de personas menores de edad, invisibilizando, naturalizando y hasta promoviendo, la explotación sexual de personas mayores de 18 años de edad.

19. Es importante también el que se buscara penalizar a los demandantes de explotación sexual, los hoy mal llamados “Clientes” (SIC), puesto que como ya se explicó en párrafos que anteceden, es la forma precisa de atacar un negocio delincencial como este, bajo la filosofía de atacar la demanda para que se acabe la oferta. Es contundente, urgente y necesario perseguir penalmente al consumidor, a la persona que decide destinar una parte de sus recursos para pagar por utilizar sexualmente una niña, adolescente o mujer y/o para consumir pornografía grabada o en línea.

Igualmente, la ampliación del tipo penal existente que en la actualidad penaliza solamente la demanda de explotación sexual de personas menores de edad, a todas las personas sin distinción de edad. Lo anterior puesto que no es posible asumir a una persona como víctima de explotación sexual mientras es niña y que al cumplir la mayoría de edad se le considere una “prostituta”, “sexo



servidora” o “trabajadora sexual”, desconociendo así que la dignidad humana durante todo el ciclo de vida de las personas es inalienable, inviolable, imprescriptible e irrenunciable.

La explotación sexual de cualquier persona debe ser penalizada por completo en el país, más aún si se busca tener una política clara de garantía de los derechos humanos y de la dignidad humana. Actualmente en Colombia no se penaliza claramente la explotación sexual de todas las personas, y la escasa persecución se limita al tratante o al que induce a la prostitución, lo que significa un vacío en la legislación actual y no permite luchar eficazmente contra estos entornos delincuenciales.

El tipo penal, con las precisiones que anteriormente se hicieron en lo que respecta al aspecto punitivo desligado de los asuntos preventivos, ya que aquellas deben responder a la política criminal del Estado, atiende a la reciente recomendación No. 38 de la CEDAW descrita anteriormente, replica exitosos modelos de política criminal como los de Suecia, Noruega, Irlanda o Francia que han decidido, por medio del desestimulo de la demanda, erradicar de raíz la explotación sexual y la trata de personas con fines de explotación sexual. Este modelo de política criminal y social es compartido por este órgano de control, puesto que es una formula económica y matemática fácil de comprender: sin “clientes” no hay fuente de ingresos para los tratantes y explotadores.

Importante también, el hecho de que el consentimiento dado por las víctimas no sea excluyente de la responsabilidad penal, por cuanto como ya se expuso, las victimas muchas veces han aceptado tal situación de violencia y transgresión de sus derechos, sin embargo, no quiere decir que no se estén afectando su dignidad, su libertad, integridad y formación sexual, y así mismo, se entiende que muchas de ellas consienten debido a la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran, pero que no deja de ser reprochable que existan personas que aprovechándose de esta situación y desde su posición privilegiada en razón de su sexo y de su poder económico, paguen para consumir sus cuerpos.

20. En cuanto a la propuesta de modificación del delito de pornografía con persona menor de 18 años (Art. 218 del Código Penal), resultaría necesaria la nueva redacción propuesta, ya que la misma le apunta igualmente a condenar no solo la representación de actividad sexual real con personas menores de 18 años, sino que además, persigue el hecho de que se instrumentalice la imagen de la niñez, simulando la minoría de edad, con el fin de satisfacer deseos sexuales de pedófilos y pederastas.



La simulación de la imagen de niñas, niños y adolescentes se encuentra contenida en el artículo 2 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificado por medio de la Ley 765 de 2002. El Comité de los Derechos del Niño, en el 2019 envió una serie de recomendaciones que en sus numerales 62 y 63 instan a los Estados a que prohíban por ley y en sus códigos penales el material pornográfico que incluya representaciones realistas de niñas y niños (aunque estos no existan), al igual que el material pornográfico que utiliza personas adultas simulando ser niñas o niños, así como otras formas de material pornográfico virtual o digital que utiliza la imagen de la niñez, en tanto este tipo de simulaciones contribuyen a la normalización de la sexualización de la niñez y alimenta la demanda de explotación y abuso sexual de niñas y niños.

La Procuraduría ha manifestado en ocasiones previas y en el Comité de la Ley 679 de 2001, creado para la elaboración y actualización de los criterios de clasificación de material con contenidos de pornografía con personas menores de edad, la importancia de que el material que simula la imagen de la niñez en la pornografía sea, como mínimo, bloqueado y sancionado.

Encuentra este órgano de control que la medida adoptada sería consecuente con las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño en cuanto al reproche que ya se hace frente a la utilización de menores de edad en la pornografía y es una forma de facilitar la persecución de estas imágenes, videos y representaciones.

En este sentido resultaría adecuado la actualización del lenguaje usado en el Código Penal, acorde con el enfoque de derechos humanos, al denominarlo Explotación sexual de la niñez y adolescencia a través de la pornografía.

21. De igual forma, el hecho de que se planteara una modificación al artículo 219A del Código Penal, buscando ampliar la posibilidad de perseguir penalmente el uso de cualquier medio de comunicación para explotar o abusar o violentar sexualmente a las personas, entre ellos, el ofrecimiento de personas menores de edad para ser explotadas o el intercambio de mensajes de contenido sexual explícito con personas menores de 18 años, tal y como actualmente sucede con frecuencia en nuestro país, donde a través de redes sociales, aplicaciones de mensajería de texto y video, se facilita la captación y la explotación sexual de niñas, adolescentes y mujeres o se suelen compartir imágenes con contenido sexual de menores de edad.



En este orden de ideas, pero respetando la debida unidad de materia, a la que nos hemos referido, es evidente la necesidad de que se persiga el uso de medios de comunicación para compartir imágenes sexuales (reales o simuladas) con fines de acoso, coacción, extorsión, castigo, chantaje, amenaza o constreñimiento contra cualquier persona, lo que hoy en día se ha venido entendiendo como sextorsión.

Esta necesaria actualización que se busca, pondría a Colombia a la vanguardia de la política criminal, frente a la persecución de nuevas formas del actuar delincuenciales que ha migrado al uso de la tecnología y que pone en juego los derechos a la libertad, integridad y formación sexual de niños, niñas, adolescentes y mujeres. Nadie puede negar la acelerada revolución de la tecnología en el mundo durante los últimos 10 años y por ello, leyes que se expidieron hace más de una década en nuestro país, empiezan por quedarse cortas y desactualizadas, tal como sucede al revisar la Ley 1336 de 2009, Ley de lucha contra la explotación sexual contra niños, niñas y adolescentes, donde aún se hace alusión al alquiler de películas en el formato de video caseteras que contengan evidencia de violencia sexual de menores de edad, práctica en desuso.

22. En cuanto a la modificación del tipo penal de la trata de personas, resultarían importantes las modificaciones propuestas en el proyecto de Ley, puesto que buscarían visibilizar finalidades del delito que actualmente no se están persiguiendo. El tipo penal de trata de personas está muy bien estructurado en nuestro país, es así como en diferentes eventos con países de la región al comparar la redacción de los tipos penales, Colombia destaca por contar con un excelente tipo penal, que además es claro en afirmar que el consentimiento dado por las víctimas no exime de responsabilidad.

Conocemos que la explotación reproductiva es una práctica que se viene presentando a nivel mundial, en la que personas privilegiadas y con poderío económico, terminan por pagar a una mujer para que consienta un embarazo y finalizado el periodo de gestación, entregue ese niño o niña a otra persona, realizando un negocio respecto de la persona recién nacida y el cuerpo y capacidad reproductiva de la madre, despojándola de todo tipo de derechos frente a su embarazo y la filiación del recién nacido por el resto de la vida, vulnerando desde el derecho a ser lactado por su propia madre hasta el derecho del hijo o hija a conocer su origen familiar. Por lo general, la mujer gestante es mucho más pobre, se encuentra en altísima necesidad, dificultad y estado de vulnerabilidad. Es por ello que suele verse esta práctica de explotación por parte



de parejas ricas de los países más desarrollados contra mujeres migrantes y de los países más pobres, subdesarrollados y con crisis económicas y socio políticas.

La captación de mujeres para trata de personas con fines de explotación sexual reproductiva, es un hecho que se debe castigar y penalizar, puesto que afecta la dignidad de las personas al otorgar un precio y un valor comercial a una persona recién nacida, con el fin de satisfacer los deseos de ser padre y/o madre de terceros. Tanto la inclusión de la finalidad como su tipificación en un delito autónomo responde también a las ya mencionadas recomendaciones generales de la CEDAW.

23. El tema de la explotación reproductiva, tiene que ver con la materia de *“reproducción médicamente asistida o con asistencia científica”* que de conformidad con el art. 42 de la Constitución Política en su inciso 6 *“(…) Los hijos habidos en el matrimonio o fuera de él, adoptados o procreados naturalmente o con asistencia científica, tienen iguales derechos y deberes. La ley reglamentará la progeneratura responsable”*, cuestión que por razones de orden ideológico, político, religioso o social no ha prosperado en materia de desarrollo de la norma constitucional en el Congreso de la República y que el Proyecto de Ley, en todo caso, propone penalizar antes que regular. Un caso emblemático de la jurisprudencia constitucional se puede apreciar en la ST-968/09 de la Corte Constitucional y en la Sentencia STC-20614-2017 de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, entre otras.

Valga señalar que esta es una práctica médica recurrente en Colombia, pero que no tiene regulación y que crea graves problemas en materia de filiación, porque recuérdese que en materia de maternidad la misma se establece por el hecho del parto y si se trata de inseminación in vitro, el certificado médico del nacido vivo establece que la madre es aquella mujer que se atiende en el parto y no la que presta su vientre y que procrea con material biológico distinto al suyo (arts. 213 y ss. C.C., Ley 1060/06). El Proyecto de Ley muestra es que hay penalización y debe haber lugar a futuro a la regulación o desarrollo de la norma constitucional en cita. El Proyecto busca una penalización; no una regulación de la citada norma.

Ahora bien, respecto del párrafo de este artículo, en relación con los efectos civiles que implica que todo acto jurídico en el que se pacte la obligación de utilizar el útero con fines de lucro o fines altruistas, se entenderá nulo de pleno derecho al igual que sus consecuencias y que la Defensoría de Familia asumirá



la representación legal de los niños y niñas producto de la explotación reproductiva y declarará su adoptabilidad, es importante aclarar que no existe en Colombia una forma de declaratoria de adoptabilidad que faculte al Defensor de Familia para hacerlo de plano como se plantea en esta situación concreta, pues esta corresponde a un mecanismo legal para llegar a la medida de restablecimiento del derecho fundamental de niños y niñas -en el caso concreto al que hacemos referencia, de la persona recién nacida como resultado de la explotación reproductiva-, la que debe estar precedida de un exigente proceso administrativo de restablecimiento de derechos (arts. 99 y ss. C.I.A.).

24. De gran importancia resultaría la iniciativa de castigar penalmente la apología a la violencia contra niñas, niños, adolescentes y mujeres. Es una medida necesaria e indispensable, ya que se trata de una conducta que suele ocurrir con frecuencia, que vulnera y pone en riesgo los derechos de niñas, niños, adolescentes y mujeres, pero contra la cual son débiles o inexistentes las medidas para responder y atajar este tipo de manifestaciones, contrarias a los fines constitucionales de un Estado social de derecho, como son la paz, la convivencia pacífica, la justicia y el derecho a vivir una vida libre de violencias.
25. La tipificación del delito de amenazas, es un llamado que desde hace algún tiempo venimos advirtiendo desde la Procuraduría General de la Nación, como una medida necesaria en nuestro país, por tratarse de una práctica que se ha venido extendiendo y reproduciendo a diario, sobre todo contra las adolescentes y mujeres, quienes son amenazadas de muerte, violencia sexual o lesiones personales, sin que se pueda activar por parte de la Fiscalía General de la Nación una acción contundente, al no estar tipificada como tal. Es una satisfacción que el Congreso de la República haya acogido esta frecuente recomendación que en varios debates hemos puesto de presente y que apunta a la prevención de feminicidios, de violencias sexuales y otras violencias en razón del género y el sexo, que suelen ser advertidas y anunciadas por los victimarios. Castigar este tipo de violencias es prevenir eficazmente violencias más graves que pueden terminar en la muerte, ataque con ácido, ataque sexual o desaparición forzada de las destinatarias de las amenazas.
26. En general se advierte que las propuestas de modificación y adición al Código Penal, apuntan a tres aspectos fundamentales: (i) luchar contra toda forma de explotación sexual de seres humanos, lo cual es un fin loable y coherente con las apuestas del Estado colombiano en materia de igualdad, equidad, no discriminación y ataque frontal contra toda forma de violencia en razón del género y el sexo, contra personas mayores y menores de edad; (ii) poner a la



vanguardia la política criminal en relación con la persecución de la delincuencia cibernética en materia de explotación y violencia sexual a través de medios y entornos digitales y; (iii) perseguir nuevas formas de delinquir que además se han generado y exacerbado gracias a la globalización y el uso inadecuado de la tecnología y la ciencia.

27. En lo que respecta a las Derogatorias, como se puede apreciar, el Proyecto de Ley busca regular una serie de materias complejas que son de la mayor y trascendental importancia para el ejercicio y restablecimiento de los derechos fundamentales en el orden constitucional y legal de derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes, por lo que resulta necesario al análisis, determinar por el legislador la conveniencia de tan complejas materias en una sola ley.

Finalmente, es preciso considerar dos aspectos centrales en el análisis del proyecto de ley, a saber: i) las distintas formas de violencias de las que son víctimas niñas, niños y adolescentes en Colombia, de cara a los mecanismos de protección que para sus derechos fundamentales dispone el Sistema de Fuentes Jurídicas en nuestro país y ii) resulta de la mayor trascendencia anotar, que se deben visibilizar en todo caso, los enfoques con perspectiva de género y el enfoque de género en sentido de transversalidad de toda la legislación, teniendo en cuenta además lo previsto por el legislador en el art. 12 C.I.A. y toda la normatividad que regula la materia de género.

Por todo lo anterior, consideramos valioso y necesario, que hoy el Congreso de la República se esté ocupando de forma seria, comprometida y decidida, de esta problemática que afecta la vida, la integridad, la salud, la libertad, la formación sexual de las personas, entre otros derechos humanos, y por ello extendemos todo el respaldo desde este órgano de control para que este proyecto, con la revisión y ajustes que correspondan, muy pronto sea una Ley de la República que nos permita luchar con medidas contundentes frente a la vulneración del principio y derecho constitucional por excelencia, de la dignidad humana.

Cordialmente,

VIVIANA MORA VERBEL

Procuradora Delegada para la Defensa de los
Derechos de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y las Mujeres

Elaboró: Fiorella Olivera R
Revisó: Liliana Rivera A.
Aprobó: VMV