



La salud
es de todos

Minsalud



Al Contestar cite Radicado: **2022100031000086**

Folios: 19 Fecha: 2022-01-25 11:37

Anexos: 0

Remitente: Ministerio de Salud y Protección Social

Destinatario: ADRIANA MAGALI MATIZ



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **202211400056401**

Fecha: **14-01-2022**

Página 1 de 20

Bogotá D.C.,

Doctora

ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS

Cámara de Representantes

CAMARA DE REPRESENTANTES

CARRERA 7 # 8 - 68

BOGOTA D.C.

ASUNTO: Concepto sobre el **PL 575/21 (C)** *“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–”*.

Cordial saludo,

Si se tiene en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir primer debate en esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 270 de 2021. Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones¹:

1. CONTENIDO

La propuesta plantea una serie de modificaciones a las normas de protección frente a la violencia que padecen niñas, niños, adolescentes y mujeres, con énfasis en la violencia sexual. Para tal fin, dispone lo que a continuación se describe:

1.1. El desarrollo de acciones para la prevención, atención y protección mediante una

¹ Según información proveniente del Congreso de la República el proyecto de ley fue archivado por tránsito de legislatura, en virtud de lo contemplado en el artículo 162 constitucional concordante con el artículo 190 de la Ley 5 de 1992.

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - www.minsalud.gov.co

AM



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211400056401

Fecha: 14-01-2022

Página 2 de 20

política de prevención, un programa de búsqueda activa, de refugios para víctimas, la creación de un fondo de atención a víctimas y su destino, así como los recursos que se destinan al Fondo tanto del presupuesto general de la Nación como de los bienes sujetos a extinción de dominio.

1.2. Las sanciones a nivel social, policivo y penal. En este último punto se modifican los tipos penales de acoso sexual, violencia, acto sexual, abuso, explotación sexual, trata de personas, amenaza.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Aspectos históricos hacia una protección, algunos criterios de relevancia

La protección a las niñas, niños, adolescentes y a la mujer y, en general, de quienes se encuentren en una situación de debilidad manifiesta, constituye uno de los deberes estatales prioritarios. Adicionalmente, comporta una obligación de la sociedad en su conjunto tomando en cuenta los deberes de la persona y el ciudadano, como lo es el de *“obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas”* (art. 95 numeral 2° C. Pol.), estrechamente relacionado con el artículo 1° superior y con el Preámbulo. De ahí que el ordenamiento constitucional entronice el enfoque que ha desarrollado el profesor Luigi Ferrajoli en el sentido de caracterizarlo como la ley del más débil².

No obstante, existen una serie de conductas soslayadas que afrentan la condición de la mujer, de los niños y en especial su libre desarrollo de la personalidad, su sexualidad, su dignidad, su intimidad, el derecho al trabajo y el derecho a la igualdad. Subsisten una especie de códigos rojos³ sociales que no son otra cosa que normas que se aplican velada o subrepticamente con mayor rigor que la propia norma válida pero que ninguna autoridad reconoce como realmente existente.

Para enfatizar en uno de estos aspectos, en el Auto 092 de 2008⁴ de la Corte Constitucional, por medio del cual se hace seguimiento a la sentencia T-025 de 2004⁵ de

² FERRAJOLI, Luigi. DERECHOS Y GARANTÍAS, LA LEY DEL MÁS DÉBIL. Editorial Trotta, Madrid 2001.

³ En el sentido de decisiones que son regla pero que no se hacen públicas porque son ilegales. Cfr. Cortina Adela, *Hacia un Pueblo de Demonios*, Ed. Taurus, Madrid 1998, págs. 38 y 39.

⁴ CORTE CONSTITUCIONAL, auto 092 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁵ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. T-025 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

108



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211400056401

Fecha: 14-01-2022

Página 3 de 20

esa misma Corporación, por medio de la cual se declaró el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, se analizan los diversos factores de riesgo para las mujeres en condición de desplazamiento forzado:

[...] c. En el ámbito de la prevención del desplazamiento forzoso, la Corte Constitucional ha identificado diez (10) riesgos de género en el marco del conflicto armado colombiano, es decir, diez factores de vulnerabilidad específicos a los que están expuestas las mujeres por causa de su condición femenina en el marco de la confrontación armada interna colombiana, que no son compartidos por los hombres, y que explican en su conjunto el impacto desproporcionado del desplazamiento forzoso sobre las mujeres. Estos riesgos son: (i) el riesgo de violencia sexual, explotación sexual o abuso sexual en el marco del conflicto armado; (ii) el riesgo de explotación o esclavización para ejercer labores domésticas y roles considerados femeninos en una sociedad con rasgos patriarcales, por parte de los actores armados ilegales; (iii) el riesgo de reclutamiento forzado de sus hijos e hijas por los actores armados al margen de la ley, o de otro tipo de amenazas contra ellos, que se hace más grave cuando la mujer es cabeza de familia; (iv) los riesgos derivados del contacto o de las relaciones familiares o personales –voluntarias, accidentales o presuntas– con los integrantes de alguno de los grupos armados ilegales que operan en el país o con miembros de la Fuerza Pública, principalmente por señalamientos o retaliaciones efectuados *a posteriori* por los bandos ilegales enemigos; (v) los riesgos derivados de su pertenencia a organizaciones sociales, comunitarias o políticas de mujeres, o de sus labores de liderazgo y promoción de los derechos humanos en zonas afectadas por el conflicto armado; (vi) el riesgo de persecución y asesinato por las estrategias de control coercitivo del comportamiento público y privado de las personas que implementan los grupos armados ilegales en extensas áreas del territorio nacional; (vii) el riesgo por el asesinato o desaparición de su proveedor económico o por la desintegración de sus grupos familiares y de sus redes de apoyo material y social; (viii) el riesgo de ser despojadas de sus tierras y su patrimonio con mayor facilidad por los actores armados ilegales dada su posición histórica ante la propiedad, especialmente las propiedades inmuebles rurales; (ix) los riesgos derivados de la condición de discriminación y vulnerabilidad acentuada de las mujeres indígenas y afrodescendientes; y (x) el riesgo por la pérdida o ausencia de su compañero o proveedor económico durante el proceso de desplazamiento [...] ⁶.

El máximo tribunal constitucional destaca, igualmente, que: *“La violencia sexual contra la mujer es una práctica habitual, extendida, sistemática e invisible en el contexto del conflicto armado colombiano, así como lo son la explotación y el abuso sexuales, por parte de todos los grupos armados ilegales enfrentados, y en algunos casos aislados, por parte de agentes individuales de la Fuerza Pública”*⁷.

2.2. El marco internacional y los desarrollos normativos existentes

En cuanto a las medidas que se propone para contrarrestar la violencia contra niñas,

⁶ CORTE CONSTITUCIONAL, auto 092 de 14 de abril de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁷ *Ibíd.*



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211400056401

Fecha: 14-01-2022

Página 4 de 20

niños, adolescentes y mujeres, particularmente la violencia sexual, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belem Do Pará), en su artículo 1, define la violencia contra las mujeres como: *“cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado [...]”*; en su artículo 2, reconoce tres tipos de violencia: la violencia física, la violencia sexual y la violencia psicológica; de los artículos 3 al 6 establece sus derechos protegidos, valga decir, a *“una vida libre de violencias”* tanto en el ámbito público como privado; *“[...] al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos”*. El derecho a una vida libre de violencias reconoce: (i) *el derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación, y (ii) el derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación*. Además, en los artículos 7 al 9, esta Convención define las Obligaciones de los Estados Partes de *“adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia”*.

A su vez, el Comité de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) establece como obligación de los Estados Partes lo siguiente: en el artículo 3, tomar *“en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre”*; en el artículo 5 medidas para *“Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias [...]”*, en el artículo 6, medidas *“para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer”*; en el artículo 10, *“asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación y en particular para asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres”*; en el artículo 12, medidas *“para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia”*.

Por su parte, la Convención sobre los derechos del niño determina, en su artículo 19, que *“[l]os Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso*

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - www.minsalud.gov.co

WSP



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **202211400056401**

Fecha: **14-01-2022**

Página 5 de 20

físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo”, así mismo que “[e]sas medidas de protección deberían comprender, según corresponda, procedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como para otras formas de prevención y para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación ulterior de los casos antes descritos de malos tratos al niño y, según corresponda, la intervención judicial”.

A este respecto, a nivel del derecho internacional, el proceso de sensibilización de la protección al menor de edad desembocó, en la segunda parte del siglo XX, en el concepto de interés superior del menor. Si bien desde 1924 un instrumento internacional se ocupaba de los menores en materia de alimento, educación y protección (la Declaración de Ginebra) y la Declaración Universal de Derechos Humanos incorporaba ciertas normas de protección (arts. 25 y 26), fue en 1959 que la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Declaración de Derechos del Niño⁸, la cual establece, en su artículo 2º, la protección especial y el interés superior del menor. Posteriormente y con el fin de brindar una obligatoriedad, la declaración de principios quedó condensada en la convención sobre los derechos del niño, adoptada en noviembre de 1989 por la ONU e incorporada a nuestro orden interno a través de la Ley 12 de 1991, la cual, en sus 54 artículos, contiene un catálogo exhaustivo de derechos y unos mecanismos para garantizarlos, entre los que se destacan los derechos a ser tratados igualmente (art. 2º), a la protección y cuidado (art. 3º), a que los derechos sean exigibles (art. 4º), a la vida (art. 6º), a la nacionalidad (art. 7º), al nombre y a una familia (art. 8º), a la libertad de expresar sus opiniones (arts. 12 y 13), a la salud (art. 24), a la seguridad social (art. 26), a la educación (art. 28), a no ser sometido a vejámenes (art. 37), abuso sexual (art. 34), conflictos armados (art. 38), explotación (art. 32), trata (art. 11), *inter alia*. Se reconoce,

⁸ Cfr., Zermatten, Jean, "El interés Superior del Niño: Del Análisis literal al Alcance Filosófico", Informe de trabajo 3-2003, Institut International des Droit de l'enfant, en http://www.childsrights.org/html/documents/wr/2003-3_es.pdf. Así mismo, cfr., Aguilar Cavallo Gonzalo, "El principio del interés superior del niño y la Corte interamericana de Derechos Humanos", Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca, Estudios Constitucionales, Año 6 n° 1, pp. 223-247, 2008, en http://www.cecococh.cl/htm/revista/docs/estudiosconst/revistaano_6_1.htm/Elprincipio11.pdf, pág. 227. Igualmente, Cillero Bruñol, Miguel, "El interés superior del niño en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño", en http://www.iin.oea.org/cursos_a_distancia/el_interes_superior.pdf. La declaración de los derechos del Niños de 1959 se puede consultar en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/4/pr/pr20.pdf>.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211400056401

Fecha: 14-01-2022

Página 6 de 20

en todo caso, el interés superior del menor (art. 3º) que nuestro ordenamiento ha traducido como interés prevalente (art. 44 C.Pol.)

Debe precisarse que, con base en los ulteriores desarrollos constitucionales, los instrumentos internacionales forman parte del bloque de constitucionalidad. La Corte Constitucional ha reconocido ese carácter sobre instrumentos como los convenios de Ginebra⁹, la Declaración de los Derechos del Niño y la Convención Internacional sobre los Derechos de los Niños, el Pacto de derechos Civiles y Políticos (1966), la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹⁰.

En materia de derechos humanos, luego de la expedición de la Declaración de Derechos Humanos (1948), se adoptaron Pactos Internacionales sobre la materia con el propósito de que se desarrollen y se doten de contenido. El artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), por su parte, dispuso:

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.
2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:
 - a) La reducción de la mortinatalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;
 - b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;
 - c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;
 - d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad. [Énfasis fuera del texto].

Adicionalmente, no hay que desconocer que existen interpretaciones que se producen en los órganos de monitoreo y cumplimiento de estos instrumentos, así como en las instancias jurisdiccionales que, para el caso, sería la Corte Interamericana de Derechos

⁹ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-225 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

¹⁰ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. T-182 de 2 de mayo de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero. Para una visión crítica del tema se puede consultar Fuentes, Édgar Hernán, *Materialidad de la constitución, la doctrina del bloque de constitucionalidad en la jurisprudencia de la corte constitucional*, Ed. Temis Universidad Jorge Tadeo Lozano, Bogotá, 2010.



La salud
es de todos

Minsalud



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211400056401

Fecha: 14-01-2022

Página 7 de 20

Humanos¹¹. De allí que se sostenga que el bloque de constitucionalidad también se nutra de las recomendaciones y observaciones de los Comités existentes para los mismos, generando lo que se ha dado en denominar *numerus apertus*¹². En concreto, sobre las Reglas de Beijing o Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores de 1985, la Corte Constitucional ha indicado:

[...] En suma, las Reglas de Beijing (que en sí mismas no son obligatorias por tratarse de una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas) codifican y sistematizan estándares mínimos que, al provenir de tratados ratificados y normas consuetudinarias internacionales sobre derechos humanos vinculantes para el país –y que en su mayoría forman parte del bloque de constitucionalidad¹³–, son obligatorios como parte del ordenamiento interno colombiano, en virtud de lo dispuesto en los artículos 9, 44, 93 y 94 de la Constitución Política, y deben en consecuencia ser respetados en todos los casos de procesamiento de menores de edad por violación de la ley penal [...] ¹⁴.

En atención al anterior marco internacional, la jurisprudencia constitucional ha reconocido una especial protección a las mujeres, niñas, niños y adolescentes, así como a las mujeres víctimas de violencias, por razones de sexo y género, orientada a la prevención de estas violencias, la atención integral y el acceso a la justicia de las víctimas. Sobre el particular, se ha expedido una normatividad que desarrolla y profundiza en varios de los aspectos planteados en el proyecto, tanto en función de la clase de conducta violenta como en relación con la condición de la persona violenta, a saber:

- **Ley 294 de 1996**, “por la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política

¹¹ Cfr. Arango Olaya, Mónica. “El bloque de constitucionalidad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana”. En: <http://www.icesi.edu.co/contenido/pdfs/C1C-marango-bloque.pdf>.

¹² Cfr. Fuentes Contreras, Hernán. “Materialidad de la Constitución: La doctrina del Bloque de Constitucionalidad en la Jurisprudencia de la Corte Constitucional”, Grupo Editorial Ibáñez – Universidad Jorge Tadeo Lozano, Bogotá, 2010.

¹³ El bloque de constitucionalidad se refiere a aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Carta Política –entre otros en los artículos 9, 93, 94, 214, 53 y 102). Ver, a este respecto, entre otras, las sentencias C-225 de 1995 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-578 de 1995 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), C-358 de 1997 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) y C-191 de 1998 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz). Entre las normas convencionales y consuetudinarias que la Corte ha identificado como parte del bloque de constitucionalidad se incluyen aquellas que consagran los derechos de los niños (sentencia C-1068 de 2003, M.P. Jaime Araujo Rentería), las que se incluyen en los tratados de Derecho Internacional Humanitario (sentencias C-225 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero, y C-578 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

¹⁴ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-203 de 8 de marzo de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - www.minsalud.gov.co

WZ



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211400056401

Fecha: 14-01-2022

Página 8 de 20

- y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar”.*
- **Ley 679 de 2001**, *“por medio de la cual se expide un estatuto para prevenir y contrarrestar la explotación, la pornografía y el turismo sexual con menores, en desarrollo del artículo 44 de la Constitución”.*
 - **Ley 985 de 2005**, *“por medio de la cual se adoptan medidas contra la trata de personas y normas para la atención y protección de las víctimas de la misma”.*
 - **Ley 1098 de 2006**, *“por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia”.*
 - **Ley 1146 de 2007**, *“por medio de la cual se expiden normas para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes abusados sexualmente”.*
 - **Ley 1257 de 2008**, *“por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones”.*
 - **Ley 1329 de 2009**, *“por medio de la cual se modifica el Título IV de la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones para contrarrestar la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes”.*
 - **Ley 1336 de 2009**, *“por medio de la cual se adiciona y robustece la Ley 679 de 2001, de lucha contra la explotación, la pornografía y el turismo sexual con niños, niñas y adolescentes”.*
 - **Ley 1448 de 2011**, *“por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.*
 - **Ley 1542 de 2012**, *“por la cual se reforma el artículo 74 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal”. [Delitos de violencia contra la mujer].*
 - **Ley 1639 de 2013**, *“por medio de la cual se fortalecen las medidas de protección a la integridad de las víctimas de crímenes con ácido y se adiciona el artículo 113 de la Ley 599 de 2000”.*
 - **Ley 1719 de 2014**, *“por la cual se modifican algunos artículos de las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004 y se adoptan medidas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial la violencia sexual con ocasión del conflicto armado, y se dictan otras disposiciones”.*
 - **Ley 1761 de 2015**, *“por la cual se crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo y se dictan otras disposiciones. (Rosa Elvira Cely)”.*
 - **Ley 1773 de 2016**, *“por medio de la cual se crea el artículo 116A, se modifican los artículos 68A, 104, 113, 359, y 374 de la Ley 599 de 2000 y se modifica el artículo 351 de la Ley 906 de 2004”. [Se crea un delito autónomo para las lesiones con ácido u otros agentes químicos].*

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - www.minsalud.gov.co

WJ



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211400056401

Fecha: 14-01-2022

Página 9 de 20

- **Ley 2137 de 2021**, “por la cual se crea el Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas y Adolescentes, se modifica la Ley 1146 de 2007 y se dictan otras disposiciones”.

Es más, mediante el Decreto 1710 de 2020 se dio un paso fundamental en la reunión de esfuerzos tanto nacionales como territoriales para un abordaje integral, a través del mecanismo articulador.

2.3. Disposiciones existentes relacionadas con la atención en salud (física y mental) a víctimas de violencias de género y violencia sexual

La garantía de la atención integral en salud (física y mental) de las víctimas de violencias de género y de violencia sexual, en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), desde el sector salud, ha avanzado en los siguientes aspectos:

- i. El país tiene una cobertura del aseguramiento al SGSSS del 97,78% de la población. Igualmente, se cuenta con un mecanismo para la afiliación de oficio por parte del Prestador del Servicio de Salud o la entidad territorial (Artículo 4, Decreto 064 de 2020), de aquellas personas (incluidas las víctimas de violencias de género) que aún no se encuentren afiliadas.
- ii. En el marco de la protección y garantía del derecho fundamental a la salud (Ley Estatutaria de Salud 1751 de 2015) y demás normas que regulan el SGSSS, la atención integral de la población asegurada al Sistema cuenta con un amplio plan de beneficios, con servicios y tecnologías para la promoción de la salud, prevención de la enfermedad, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y cuidados paliativos.
- iii. Conforme al artículo 54 Ley 1438 de 2011 y 11 de la Ley Estatutaria de Salud, entre otras, las víctimas de violencias de género y de violencia sexual, cuentan con los procedimientos e intervenciones para la atención de las afectaciones a la salud mental, garantizados al través del plan de beneficios con cargo a la UPC (Resolución 2481 de 2020), como se describe a continuación:

Psicoterapia ambulatoria para mujeres, niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia.

1. Hasta sesenta (60) sesiones de psicoterapia individual en total por psicólogo y médico especialista competente, durante el año calendario.

2. Hasta sesenta (60) terapias grupales, familiares y de pareja en total por psicólogo y médico

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - www.minsalud.gov.co

wt



La salud
es de todos

Minsalud



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **202211400056401**

Fecha: **14-01-2022**

Página 10 de 20

especialista, durante el año calendario.

Atención con internación en salud mental para mujeres, niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia.

En la fase aguda, la financiación para la atención podrá extenderse hasta 180 días continuos o discontinuos por año calendario.

En caso que el trastorno o enfermedad mental ponga en peligro la vida e integridad del paciente, sus familiares o la comunidad, la financiación con recursos de la UPC, será durante el periodo que considere el o los profesionales tratantes.

Asimismo, de acuerdo a lo establecido en los numerales 5 y 6 de la Circular 016 de 2014, tanto los niños, niñas y adolescentes, como las mujeres víctimas de violencia física y sexual, están exentas del pago de cuotas moderadoras y copagos.

- iv. El sector salud también ha elaborado herramientas técnicas y conceptuales dirigidas al talento humano en salud de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), que describen los pasos a seguir para una atención a la salud, física y mental, con calidad y el restablecimiento de derechos, como son: el Protocolo de Atención Integral en Salud a Víctimas de Violencia Sexual (Resolución 459 de 2012), el Protocolo de Atención de Urgencias a Víctimas de Ataques con Agentes Químicos (Resolución 4568 de 2014), la Ruta Integral de Atención para la Promoción y Mantenimiento de la Salud (Resolución 3280 de 2018, modificado por la Resolución 276 de 2019) que incluye intervenciones de valoración integral de la salud mental y de valoración de la dinámica familiar y del contexto social, valoraciones que permiten identificar los riesgos a la salud mental, consumo de sustancias psicoactivas y de violencias de las personas que acceden a los servicios de salud.
- v. Con respecto al talento humano para la atención en salud, en el marco del Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad de la Atención de Salud, se han estipulado estándares al respecto. El talento humano en salud y otros profesionales que se relacionan con la atención o resultados en salud de los usuarios deben contar con los títulos, según aplique, de educación superior o certificados de aptitud ocupacional, expedidos por la entidad educativa competente. A su vez, el talento humano en salud de los servicios de consulta externa, hospitalización y de urgencias, deben contar con constancia de asistencia en las acciones de formación continua en la atención integral en salud de las personas víctimas de violencia sexual (Anexo técnico, Resolución 3100 de 2019).

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - www.minsalud.gov.co



La salud
es de todos

Minsalud



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211400056401

Fecha: 14-01-2022

Página 11 de 20

Por lo anterior, desde esta Cartera se estima que existe un marco normativo suficientemente amplio para la atención a la salud física y mental de las víctimas de violencias por razones de sexo y género, los cuales deben ser garantizados por las Empresas Promotoras de Salud a través de su red prestadora de servicios de salud.

3. COMENTARIOS ESPECÍFICOS

En lo que tiene que ver con los preceptos que asignan alguna responsabilidad a este Ministerio o en los que se considera que la propuesta le compete, como ente rector de políticas públicas del sector salud, se realizan las siguientes observaciones:

3.1. Política pública para prevenir violencias contra la niñez y las mujeres

Resulta relevante reiterar que el Mecanismo Articulador para el Abordaje Integral de las Violencias por Razones de Sexo y Género, de las mujeres, niños, niñas y adolescentes, creado a través del Decreto 1710 de 2020, no se encuentra presidido por el Ministerio de Salud y Protección Social. Este Mecanismo se encuentra conformado por una instancia coordinadora, cuya secretaría técnica es compartida con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y cuenta con 4 comités técnicos operativos, integrados por diferentes ministerios e instituciones que hacen parte, tanto del Gobierno nacional, como del sector justicia y del Ministerio Público.

Se cataloga que la fortaleza del actual Mecanismo Articulador, es que, el mismo se constituye en una "estrategia de coordinación interinstitucional" del orden nacional, departamental, distrital y municipal, "para la respuesta técnica y operativa", en promoción y prevención, atención integral, acceso a la justicia y sistemas de información, que busca, desde lo técnico y operativo, dar cumplimiento al marco normativo internacional y nacional, relacionado con violencias por razones de sexo y género contra las mujeres, niños, niñas y adolescentes. En caso que se pretenda crear, a través del presente proyecto de ley, una presidencia centralizada en el Ministerio de Salud y Protección Social, le restaría el liderazgo a instituciones como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (Líder del Sistema Nacional de Bienestar Familiar) y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (Líder en la formulación de políticas públicas para la igualdad y empoderamiento de las mujeres) con las cuales se comparte la secretaría técnica de la Instancia de coordinación de este Mecanismo, así como a las otras instituciones del Gobierno Nacional y del sector justicia que hacen parte de los diferentes comités que integran este mecanismo articulador, del nivel nacional.

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - www.minsalud.gov.co

[Handwritten signature]



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211400056401

Fecha: 14-01-2022

Página 12 de 20

Es así como, por ejemplo, la secretaría técnica del comité protección, cualificación y acceso a la justicia, de este Mecanismo, es coordinado por la Fiscalía General de la Nación y el Ministerio de Justicia y del Derecho (Artículo 16, Decreto 1710 de 2020), en el marco de sus competencias; por tanto, deviene inconveniente que sea presidido por el Ministerio de Salud y Protección Social, teniendo en cuenta su misionalidad.

Con respecto al artículo 2º, numeral 2, esto es, “[...] *Generar los lineamientos para la integración de contenidos en los planes de educación básica, media y superior, tanto públicos como privados, bajo el enfoque de derechos humanos de niñas, niños, adolescentes y mujeres, que permitan cuestionar la cultura que naturaliza las violencias contra estas poblaciones*”, se sugiere tener en cuenta que si bien el Mecanismo Articulador tiene una función de formular lineamientos de política pública en (i) promoción y prevención (ii) atención integral (iii) protección, cualificación y acceso a la justicia, y (iv) sistemas de información, no es del alcance del mismo, que estos lineamientos lleven a la integración efectiva de contenidos en los planes de educación básica, media y superior. Se recomienda revisar el alcance de esta propuesta con el Ministerio de Educación Nacional.

En cuanto al Parágrafo 2. se estima inconveniente, desde el punto de vista técnico y desde el propósito de la corresponsabilidad y colaboración armoniosa, que la elaboración de todos los informes al Congreso, se centralice en cabeza de una sola institución, en este caso, este Ministerio, en tanto el artículo 7º, numeral 7.9 del Decreto 1710 de 2020, establece como función de la instancia de coordinación y gestión del orden nacional del Mecanismo Articulador, la coordinación para la elaboración de estos informes al Congreso, que son liderados por diferentes instituciones, en el marco de las respectivas leyes referidas, como es el caso del Ministerio de Justicia y del Derecho, el cual preside el Comité Interinstitucional para la lucha contra la trata de personas, (artículo 12, Ley 985 de 2005), en el marco de sus funciones de rectoría en la formulación de la política y justicia y política criminal.

En lo tocante a esta Cartera, se considera que ya existe la normatividad de base que permite una formulación de una política de prevención, atención y protección coherente e integral de las mujeres, los niños y las niñas.

3.2. Programa de búsqueda activa

Sobre este punto, se debe tener en cuenta lo previsto en la Ley 2137 de 2021 ya que prevé un sistema nacional de alertas tempranas al tiempo que incorpora “*mecanismos*”

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - www.minsalud.gov.co

Wk



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211400056401

Fecha: 14-01-2022

Página 13 de 20

de respuesta rápida y eficaz para la búsqueda, localización y el resguardo de los niños, niñas, adolescentes desaparecidos, raptados y/o secuestrados”.

3.3. Sobre refugios para víctimas (art. 4º)

A la fecha se cuenta con normatividad que establece competencias, responsabilidades y condiciones de atención y protección a niños, niñas y adolescentes víctimas de esta violencia, y la entidad competente de dar línea técnica en la materia es el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Lo asociado con las medidas de atención de las mujeres víctimas de violencia, sus hijos e hijas, entre otras acciones se encuentra estipulado en el literal a) del artículo 19 de la Ley 1257 de 2008, en cuya reglamentación se ha visibilizado la necesidad de que las entidades territoriales del orden departamental y distrital cuenten con casas de acogida, albergues o refugios, con destinación exclusiva, para la protección de la vida e integridad física de las mujeres víctimas de violencia, sus hijos e hijas.

Las medidas de atención contenidas en el artículo 19 de la Ley 1257 de 2008, consisten en brindar habitación, alimentación y transporte a las mujeres víctimas de violencia, sus hijos e hijas, y cuentan con la siguiente normatividad vigente:

- i. Ley 1753 de 2015, Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 que dispone, en el literal i) del acápite de destinación del artículo 67, que los recursos que administrará la entidad Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud se destinarán a *“las medidas de atención de la Ley 1257 de 2008, en los términos que defina el Ministerio de Salud y Protección Social, para la cual los recursos asignados para el efecto, serán transferidos a las entidades territoriales con el fin de que estas sean implementadas a su cargo”*. El precitado artículo 67 de la Ley 1753 de 2015 mantuvo su vigencia de acuerdo con lo señalado en el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019.
- ii. Decreto 1630 de 2019, por el cual se sustituye el Capítulo 1 del Título 2 de la Parte 9 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, relativo a las mujeres víctimas de violencia; que en el artículo 2.9.2.1.2.1, contempla las siguientes definiciones:

[...] **2. Medidas de atención.** Corresponde a los servicios temporales de habitación, alimentación y transporte que requieren las mujeres víctimas de violencia y sus hijos e hijas menores de 25 años de edad con dependencia económica y sus hijos e hijas mayores de

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - www.minsalud.gov.co

WZ



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211400056401

Fecha: 14-01-2022

Página 14 de 20

edad con discapacidad con dependencia funcional y económica, de acuerdo con la valoración de la situación especial de riesgo. Tales servicios podrán ser garantizados mediante dos modalidades: a) casas de acogida, albergues, refugios o servicios hoteleros, o b) subsidio monetario en los términos del artículo 19 de la Ley 1257 de 2008.

3. Situación especial de riesgo. Es aquel hecho o circunstancia que por su naturaleza tiene la potencialidad de afectar la vida, la salud o la integridad de la mujer víctima de violencia, que se derive de permanecer en el lugar donde habita.

Para su valoración, la autoridad competente evaluará los factores de riesgo y seguridad que pongan en riesgo la vida, salud e integridad física y mental de la mujer víctima de violencia, en el marco de la determinación sobre la expedición de medida de protección, en concordancia con el literal a) del artículo 2.2.3.8.1.6 del Decreto 1069 de 2015. Para ello, podrá contar con el apoyo de la Policía Nacional en el marco de su competencia, de acuerdo con los protocolos establecidos por dicha autoridad y el Ministerio de Justicia y del Derecho [...]. [Énfasis fuera del texto].

- iii. Resolución 595 de 2020, la cual establece los criterios que deben ser certificados por las entidades territoriales del orden departamental y distrital, para acceder a los recursos destinados por el Ministerio de Salud y Protección Social para la cofinanciación en la implementación y prestación de las medidas de atención dirigidas a las mujeres víctimas de violencia; la resolución cuenta con un anexo técnico que contiene los requisitos y condiciones mínimas de las casas de acogida, albergues o refugios, en aspectos técnicos, de infraestructura y de dotación.

No obstante, es dable considerar estrategias para la construcción y puesta en marcha de las casas de acogida, albergues o refugios, que incluyan posibles fuentes de financiación para la compra o destinación de terrenos, construcción, dotación y puesta en funcionamiento y mantenimiento permanente de estos lugares.

De igual forma, se sugiere evaluar las condiciones y desarrollo de capacidades de las entidades territoriales del orden municipal para garantizar o no la existencia de una casa de acogida, albergue o refugio para las diferentes poblaciones de que trata el presente proyecto de ley.

En lo atinente a: “[e]l Mecanismo Articulador para el Abordaje Integral de las Violencias por Razones de Sexo y Género diseñará los lineamientos para el funcionamiento y operación de los refugios”, es de precisar que en el marco las responsabilidades establecidas en el artículo 19 de la Ley 1257 de 2008, se cuenta con un documento referido al Lineamiento para la Ejecución de los Recursos Destinados a Concurrir en la Implementación y Prestación de las Medidas de Atención Dirigidas a las Mujeres

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - www.minsalud.gov.co

wf



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211400056401

Fecha: 14-01-2022

Página 15 de 20

Víctimas de Violencia, y da línea técnica a los territorios para la implementación de las Medidas en el marco jurídico existente actualmente.

De otra parte, este Ministerio, teniendo presente lo establecido en el artículo 2.2.2.2.12 del Decreto 1066 de 2015 –Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior–, elaboró un documento denominado: *Lineamiento Técnico sobre las Condiciones Mínimas que deben Cumplir las Casas de Acogida para Víctimas de Trata de Personas*, el cual se encuentra pendiente de remisión al Ministerio del Interior para la respectiva socialización con las entidades del orden Nacional y territorial que esa entidad estime pertinente.

3.4. Fondo Nacional de Atención y Apoyo a Personas Víctimas de Explotación Sexual y Trata de Personas (art. 5º)

Los servicios y tecnologías para la atención en salud, física y mental, de las víctimas de violencia sexual ya han sido previstos por el Ministerio de Salud y Protección Social (Resolución 2481 de 2020), según se indicó. De ahí que se sugiere que cualquier plan individual para el restablecimiento de derechos, adicional al existente en la normatividad vigente, que esté vinculado con la atención en salud, deberá definirse por este Ministerio.

Respecto a lo contenido en el encabezado del artículo 5, se recomienda revisar la propuesta de crear el "*Fondo Nacional de Atención y Apoyo a Personas Víctimas de Explotación Sexual y Trata de Personas*", sin desconocer que para el caso de las víctimas de trata de personas, se cuenta con el Fondo Nacional para la Lucha contra la Trata de Personas de que trata el artículo 20 de la Ley 985 de 2005, "*por medio de la cual se adoptan medidas contra la trata de personas y normas para la atención y protección de las víctimas de la misma*"; el Decreto 4319 del 2006, "*por el cual se establece la organización y el funcionamiento de la cuenta especial creada para la Lucha Contra la Trata de Personas*"; y el Decreto 1069 de 2014, "*por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 985 de 2005*", en el que se hace referencia en diferentes apartados sobre la responsabilidad de las entidades territoriales, de establecer recursos para la atención y protección de las víctimas de trata de personas.

En cuanto a la función de "*[c]oordinar e implementar políticas públicas de carácter nacional y territorial para la prevención y atención de afectaciones físicas, sociales y psicológicas de la población explotada sexualmente*", se sugiere que la definición de cualquier política pública relacionada con la atención de las afectaciones a la salud física y mental de las víctimas de explotación sexual, esté en cabeza de este Ministerio, en el

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - www.minsalud.gov.co

vt



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211400056401

Fecha: 14-01-2022

Página 16 de 20

marco de su atribución rectora del sector salud.

Adicionalmente, en relación con la función de “[e]jecutar medidas preventivas en coordinación con las universidades que cuenten con acreditación del Ministerio de educación para que los estudiantes y profesionales se capaciten en la prevención, identificación y atención de la explotación sexual y trata de seres humanos con fines sexuales”, se recomienda revisar si existe evidencia científica que respalde la pretensión de este ítem, específicamente en lo asociado con la propuesta de la prevención, identificación y atención de la explotación sexual y trata de seres humanos con fines sexuales. En cuanto a la atención en salud, física y mental, de las víctimas de violencia sexual por trata de persona, esta solo debe darse por profesionales de la salud que cuentan con los títulos, de educación superior o certificados de aptitud ocupacional, expedidos por la entidad educativa competente. Por ende, se considera improcedente que los estudiantes y profesionales de universidades presten algún tipo de atención en salud a personas víctimas de trata con fines de explotación sexual.

3.5. Códigos de conducta (art. 8º)

Es viable incluir en la tarea de diseño del código de conducta, a la Defensoría Delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género, así como incorporar la necesidad de que organizaciones de mujeres y sindicatos, puedan participar activamente del proceso de construcción del instrumento. También se sugiere revisar la naturaleza jurídica de lo que en el artículo se denomina “Modelo de Código de Conducta” y como este modelo se articulará con la normativa disciplinaria vigente que regula los comportamientos de servidores y servidoras públicas (Código Disciplinario Único, entre otros).

También es factible revisar e incluir en el articulado, cómo se realizaría la armonización de este modelo que se aspira, con los regímenes disciplinarios especiales que allí se mencionan (Rama Judicial y Fuerzas Armadas). Adicionalmente, se sugiere incluir la necesidad de realizar acciones de promoción y preventivas de las violencias sexuales y de género que se brindan al interior de las entidades públicas.

3.6. Modificación al código de policía sobre medidas de explotación sexual

Se sugiere sustituir la categoría de establecimientos “públicos y abiertos al público” y reemplazarla por “cualquier tipo de establecimiento”, teniendo presente que este tipo de conductas pueden ser cometidos en lugares abiertos o no al público, pero que, al tratarse



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211400056401

Fecha: 14-01-2022

Página 17 de 20

de comportamientos delictivos en contra de niñas, niños, adolescentes o mujeres, no existe ninguna excepción relacionada con la propiedad privada que las permita o consienta. Esto sería mucho más protector.

3.7. Aumento de penas y creación de nuevos tipos penales

En general, debe dimensionarse claramente la tendencia hacia el incremento de penas y la privación de la libertad como medidas idóneas para responder frente a conductas que lesionan derechos fundamentales. Sin cuestionar su eventual acierto al proteger derechos y garantías fundamentales de los ciudadanos, buena parte de la problemática puede tener origen en una política criminal guiada hacia la privación de la libertad por diversos delitos y el incremento de penas, fenómeno denominado como *sobrecriminalización*¹⁵. Igualmente, es importante tener en cuenta que el sistema penal ha encontrado en la cárcel una “solución” a problemáticas sociales que tienen más raíces y un profundo calado. La privación de la libertad, como un propósito de evitar la criminalidad y sancionar conductas, puede conducir a un manejo inadecuado de conductas que no deberían tener ese tratamiento de choque no sólo por el valor que entraña la libertad sino por el escenario al que se aboca la persona que adquiere la condición de reclusa.

Esto tiene que ver con el carácter realmente resocializador de la pena y el entorno carcelario y, en general, las condiciones de habitabilidad de los internos. Al respecto, se ha afirmado:

Desde su inicio, la cárcel ha sido un tema polémico. Mientras que algunos la defienden, como un paso en el proceso de humanización del derecho penal, en la medida en que permitió abandonar los suplicios y tormentos de épocas anteriores, otros la critican severamente, por su ineficacia y atrocidad, por lo cual proponen incluso su abolición¹⁶. Sin embargo, fuera de esas polémicas más teóricas, la condición concreta de las cárceles y la situación de las personas¹⁷.

¹⁵ Cfr. Mariño, Cielo. “La prisión dentro de las tendencias contemporáneas de política criminal”, en *Jornadas Académicas sobre la prisión en Colombia*. Universidad Nacional, Unión Europea. Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Bogotá, 2006, págs. 126 a 130. En el mismo sentido y en la misma obra, el texto de Jaramillo, Juan Fernando, Uprimny, Rodrigo y Guarnizo, Diana. “Intervención judicial en las cárceles”, pág. 137.

¹⁶ Para una presentación de esas visiones críticas, que fluctúan entre la lucha por la abolición de la cárcel y la reducción sustantiva de las penas privativas de la libertad, ver, entre otras, Baratta (1986), Martínez (1990) y Ferrajoli (1995, capítulo 31).

¹⁷ Jaramillo, Juan Fernando, Uprimny, Rodrigo y Guarnizo, Diana. “Intervención judicial en las cárceles”, *op. cit.*, págs. 137 a 177.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211400056401

Fecha: 14-01-2022

Página 18 de 20

En todo caso, es importante que, a la par de que se adoptan medidas correctivas, la sociedad en su conjunto, se sensibilice en esta materia a través de las formas de réplica de conductas socialmente aconsejables.

De esta manera, es aconsejable tener en cuenta el apoyo del Consejo de Política Criminal para evitar el populismo punitivo. No sobra tener en cuenta que frente a la penalización de la denegación de atención en salud dicho Consejo ha indicado lo siguiente:

[...] Se advierte entonces la ausencia de los juicios de proporcionalidad y razonabilidad que respalden la propuesta de reforma toda vez que no contienen los respaldos fácticos que den soporte a la propuesta para incluir nuevos tipos penales, y expongan cómo la inclusión de estas normas en el Código Penal protegerán efectivamente los bienes jurídicos que dicen tutelar, pues es deber destacar que existen otros mecanismos jurídicos – como las medidas administrativas y el control de las entidades como la Superintendencia Nacional de Salud para atacar la problemática planteada, por lo que desmiente la necesidad de acudir al poder punitivo del Estado.

Dadas las consideraciones anteriores, el Consejo Superior de Política Criminal que los proyectos de ley 037 de 2015 de Cámara y 051 de Senado no deben aprobarse pues como se señaló, le estaría dando vía legislativa a normas penales cuyos antecedentes fácticos están previstos en otras disposiciones existentes [...]¹⁸.

No obstante, se entrarán a considerar algunas de las modificaciones el código penal propuestas, atendiendo la necesidad de tipificación y la facilitación del acceso a la justicia por parte de las personas víctimas.

3.8. Acoso sexual (art. 210A Código Penal)

En relación con la modificación del delito de acoso sexual, se sugiere revisar detenidamente la discusión sobre el delito de acoso sexual, que ha generado barreras de acceso a la justicia a niñas y mujeres víctimas de este punible. Considerando la importancia que tendría esta modificación, se debe incluir en la redacción del tipo, elementos que permitan facilitar la tipificación del delito por parte de quienes activan la ruta de justicia, en los procesos de recepción de denuncia y también por parte de quienes realizan los ejercicios de adecuación del precepto (fiscales y jueces).

En este sentido, la modificación que se pretende, solo agrega los verbos rectores de

¹⁸ [https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/Conceptos/ConceptosCSPC/2015/10%20CSPC%20PL%20051%20de%202015%20Senado%20y%20%20037%20de%202015%20Cámara%20\(Denegacion%20Emergencias%20en%20Salud\).pdf](https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/Conceptos/ConceptosCSPC/2015/10%20CSPC%20PL%20051%20de%202015%20Senado%20y%20%20037%20de%202015%20Cámara%20(Denegacion%20Emergencias%20en%20Salud).pdf)



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211400056401

Fecha: 14-01-2022

Página 19 de 20

“solicitar, insinuar y manifiestar”, pero no profundiza en lo que realmente está generando las barreras en el acceso a la justicia, que se vincula con la finalidad y la intencionalidad misma de la conducta. El tipo penal actual contempla que el acoso sexual se da cuando hay una finalidad sexual no consentida, mientras que la nueva redacción, cambia la palabra consentida, por “deseada”, pero realmente no aborda la problemática central en relación a la carga probatoria sobre la intencionalidad que tienen las víctimas de esta conducta a la hora de interponer la denuncia penal.

En muchas ocasiones, las víctimas de esta conducta penal tienen que aportar elementos suficientes que logren convencer al receptor de denuncia y a los demás actores de la ruta, acerca de la finalidad sexual no consentida o deseada. Esto genera múltiples inconvenientes para las víctimas, debido a que no siempre se evidencia de manera clara, ni es similar la apreciación sobre lo que se considera un “fin sexual”.

Se estima que en este artículo es fundamental realizar un ejercicio de definiciones de los verbos rectores y de los demás elementos que componen el tipo penal, para evitar dar lugar a interpretaciones arbitrarias, al menos de los siguientes conceptos:

- Superioridad manifiesta o relaciones de autoridad o de poder.
- Verbos rectores que se determinen quedarán en el tipo (solicitar, insinuar, manifestar, acosar, perseguir, hostigar o asediar física o verbalmente).
- Fines sexuales.
- Consentimiento (deseados).

3.9. Acto sexual – definición (art. 212B Código Penal)

Se recomienda revisar en el último renglón del artículo propuesto, el concepto de “en su presencia”, ya que no es claro a qué alude.

3.10. Definiciones – abuso (art. 212C al código penal)

Resulta oportuno eliminar el apartado sobre “sin que medie violencia” o cambiarlo agregándole “sin que medie violencia física”, debido a que no se puede desconocer que todo acto sexual sin consentimiento y que se dé en virtud del aprovechamiento de la situación de vulnerabilidad de la víctima, está mediado por la violencia.

3.11. En cuanto a las modificaciones contenidas en los artículos 14 a 20

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - www.minsalud.gov.co

vs



La salud
es de todos

Minsalud



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211400056401

Fecha: 14-01-2022

Página 20 de 20

Como se indicó en el punto 3.7. de este escrito, el incremento de penas y agravantes debe revisarse con el Consejo de Política Criminal, sin desconocer la importancia de que las penas sean disuasorias de acuerdo a la entidad bien jurídico tutelado.

3.12. Amenaza personal (182B al Código Penal)

En lo concerniente a esta inclusión, se deberá revisar la pertinencia de este precepto, en la medida en que no corresponde a la finalidad de la norma que se propone y no se encuentra asociado con los delitos relacionados con la integridad sexual y reproductiva. Se sugiere retirarlo del articulado.



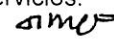
4. CONCLUSIÓN

Por las razones expuestas, se considera que el sector salud cuenta con una base importante de instrumentos, políticas y estrategias, tanto a nivel preventivo como reparador frente a la violencia contra las mujeres, niños, niñas y adolescentes. No puede dejarse de lado, además, la existencia del "Mecanismo Articulador" y la Ley 2137 de 2021. En lo que tiene que ver con las normas sancionatorias, se sugieren sendos ajustes y no desconocer la guía del Consejo de Política Criminal.

En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia.

Atentamente,


FERNANDO RUIZ GÓMEZ
Ministro de Salud y Protección Social

Aprobó:
Viceministerio de Salud Pública y Prestación de Servicios.
Dirección Jurídica.   

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - www.minsalud.gov.co