



Al responder cite este número
MJD-OFI22-0044748-VPJ-20000

Bogotá D.C., 18 de noviembre de 2022

Doctor
RICARDO ALFONSO ALBORNOZ BARRETO
 Secretario General Comisión Séptima
 Congreso de la Republica
 Carrera 7 No. 8-68 piso 5
 comision.septima@camara.gov.co
 Bogotá D.C. Bogotá, D.C.



Contraseña:b76nECIN4v

Asunto: Concepto sobre el proyecto de Ley No. 200 de 2022 Cámara y 329 de 2022 Senado "Por medio del cual se adopta la alerta Rosa y otras medidas de prevención, protección y reparación para las niñas, las adolescentes y mujeres víctimas de desaparición "

En atención al oficio radicado EXT22-0040063 remitido a esta cartera ministerial, en el cual solicita concepto al proyecto de ley de la referencia, me permito rendir el mismo en los siguientes términos:

ANTECEDENTES PROYECTO PL NO. 200 DE 2022 CÁMARA Y 329 DE 2022 SENADO

Fecha Radicación	8 de marzo de 2022 ante Secretaría del Senado de la República.
Autor(es)	HS. Angelica Lozano Correa
Trámite	Pendiente rendir ponencia para primer debate en Comisión Séptima de Cámara.
Ponentes	HR Martha Lisbeth Alonso Jurado, HR Leider Alejandra Vásquez Ochoa
Artículos proyecto	El proyecto consta de 29 artículos incluida su vigencia.

CONCEPTO

1. DERECHO COMPARADO

El objetivo del proyecto de ley, conforme a su artículo 1°:



“Crear y regular el funcionamiento de un mecanismo de búsqueda inmediata nacional, estandarizado, multicanal y de difusión masiva y pública, de niñas, adolescentes y mujeres desaparecidas, a efecto de garantizar la vida, la libertad, la seguridad, la integridad y la dignidad de las niñas, adolescentes y mujeres que se encuentren desaparecidas, con el fin de contar con un mecanismo que permita su pronta localización y resguardo para evitar que tras su desaparición puedan ser objeto de otro tipo de violencias basadas en género”

En el contexto comparado este mecanismo de alerta, como se establece en su exposición de motivos, surge de la conocida alerta AMBER en Estados Unidos adoptada a raíz de la desaparición de la niña Amber Rene Hagerman, que fue secuestrada y asesinada en el año de 1986 en Texas – Estados Unidos.

Este tipo de mecanismo de alerta ha sido adoptado en aproximadamente 28 países en el mundo¹. Sin embargo, la adopción de este mecanismo en los diferentes países tiene como común denominador que está dirigida a menores de edad víctimas de desaparición.

- Para el caso de los Estados Unidos se tienen como parámetros orientadores por parte del Departamento de Justicia² los siguientes criterios:

- Las autoridades deben confirmar que se ha cometido una sustracción.
 - La agencia de las autoridades cree que el menor está en peligro inminente de lesiones corporales graves o la muerte.
 - Hay suficiente información descriptiva sobre la víctima y la sustracción para que las autoridades emitan una Alerta AMBER para ayudar en la recuperación del menor.
 - El menor debe tener 17 años o menos.
 - Que se haya ingresado en el sistema del Centro Nacional de Información Delictuosa (NCIC), el nombre del niño y otros elementos de datos importantes, incluyendo la clasificación de la sustracción del menor.
- México, por su parte, fue el primer país en implementar el sistema de “Alerta Amber”³ y su “objetivo central consiste en “establecer los mecanismos para la búsqueda y pronta recuperación de niñas, niños y adolescentes que se encuentren en riesgo inminente de sufrir daño grave a su integridad personal, por motivo de ausencia, desaparición, extravío, privación ilegal de la libertad, no localización o cualquier circunstancia donde se presuma la comisión de algún ilícito, ocurrido en territorio nacional”⁴.
- Por su parte, en Argentina existe el Programa “Alerta Sofia”, creado mediante Resolución No. 208 del 20 de marzo de 2019 por el Ministerio de Seguridad de la

1 Australia, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Chipre, República Checa, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Jamaica, Lituania, Luxemburgo, Malta, México, Malasia, Países Bajos, Nueva Zelanda, Polonia, Portugal, Rumania, Eslovaquia, Corea del Sur, España, Suiza, Taiwán (Provincia de China) y el Reino Unido. Consultado en <https://www.amberadvocate.org/enespanol/sobre-la-alerta-amber/>

2 <https://www.amberadvocate.org/enespanol/historia-completa/>

3 <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=176774&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION>

4 Alerta Amber – México. Consultado en [AlertaAmber México : Inicio](#)



Nación y constituye un mecanismo que tiene por objeto “difundir y diseminar de manera correcta y urgente la información correspondiente ante el público, sobre los casos más graves de desaparición de menores de edad, que tiende a brindar una respuesta rápida y eficaz apta para aumentar las capacidades de búsqueda y recupero de niños y adolescentes desaparecidos”⁵

- En el caso de Guatemala existe la Alerta “Alba-Keneth” creada mediante el Decreto No. 28 de 2010 expedido por el Congreso de Guatemala. Al Alerta es un conjunto de acciones coordinadas entre instituciones públicas que tiene por objeto “agilizar y lograr la localización y resguardo del niño, niña o adolescente que ha sido sustraído o que se encuentra desaparecido y la recuperación y resguardo del mismo”⁶
- En el caso de El Salvador existe la “Alerta Ángel Desaparecido” que “consiste básicamente que ante el cometimiento de un hecho delictivo de privación de libertad, trata de personas y similares o sexual, en el que la víctima sea una niña, niño o adolescente; previo a la calificación que se establecerán según requisitos del protocolo o manual de actuación correspondiente, se dará a conocer de inmediato a la población en general de tal hecho por medio de mensajes de teléfono celular, medios publicitarios y de comunicación como por ejemplo en pantallas electrónicas ubicadas en las vías públicas, radio y televisión, en internet por medio de redes sociales, entre otros; a fin de obtener la pronta ubicación o localización y recuperación”⁷

Todos estos antecedentes permiten concluir que el sistema de alerta está orientado a la búsqueda pronta y ágil utilizando medios de comunicación masiva de niños, niñas y adolescentes desaparecidos/as. Es decir, menores de edad (17 o 18 años o de 17 años.

2. ANÁLISIS DEL PROYECTO PL NO. 200 DE 2022 CÁMARA Y 329 DE 2022 SENADO.

Según se deduce del objeto del Proyecto de Ley, la “Alerta Rosa” se dirige a la búsqueda de niñas, adolescentes y mujeres desaparecidas. Lo anterior representa al menos dos cambios relevantes en relación con el sistema de alertas en el resto de los países que han adoptado mecanismos similares: a) Se restringe a la búsqueda de mujeres; b) La operación del mecanismo se amplía a mujeres mayores de edad.

⁵ Resolución 208 de 2019. Consultada en [Sistema de Información Normativa y Documental Malvinas Argentinas - Resolución 208/2019 de la Subsecretaría de Transporte del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos \(gba.gob.ar\)](http://sistema.informacion.gob.ar/)

⁶ Decreto 28 de 2010. Consultado en <https://albakeneth.gob.gt/public/leyes/ley-del-sistema-de-alerta-alba-keneth-decreto-numero-28-2010.pdf>

⁷ Alerta Ángel Desaparecido- Consultado en [Alerta Ángel Desaparecido \(fgr.gob.sv\)](http://fgr.gob.sv/)



2.1 La “Alerta Rosa” en búsqueda de niñas y adolescentes desaparecidas

Al centrarse la iniciativa sobre una condición de sexo, en este caso femenino, encontramos estamos ante el artículo 13 constitucional frente al principio de igualdad que dicta:

“ARTICULO 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”⁸

Este principio enmarca, como presupuestos básicos, que las leyes no pueden establecer diferencias arbitrarias entre las personas bajo la regla de dar un tratamiento igual a las personas que se encuentran en iguales circunstancias (es decir trato igual a los iguales y desigual a los desiguales), *“esto es, serían contrarias al principio de igualdad tanto las normas que injustificadamente anudaran consecuencias diferentes a supuestos de hecho que han de ser considerados equivalentes, como aquellas que supusieran un tratamiento igual a supuestos de hecho diferentes”*⁹

Así mismo, encontramos el Principio de igualdad que, desprendido del mismo artículo 13 constitucional, se define por la Corte Constitucional así:

“La Constitución concibe la igualdad como un principio y un derecho. Como principio, implica un deber de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades y, en especial, para el legislador cuando configura el derecho y fija las directrices necesarias para estructurar las políticas públicas porque es una regla de justicia elemental y se proyecta para definir la forma de Estado. Como derecho, la igualdad es un derecho subjetivo que se concreta en deberes de abstención como la prohibición de la discriminación y en obligaciones de acción como la consagración de tratos favorables para grupos que se encuentran en situaciones de debilidad manifiesta. La correcta aplicación del derecho a la igualdad no sólo supone la igualdad de trato respecto de los privilegios, oportunidades y cargas entre los iguales, sino también el tratamiento desigual entre supuestos disímiles.

8 Constitución Política de Colombia. Consultado en [CONSTITUCIÓN POLÍTICA \(secretariassenado.gov.co\)](http://secretariassenado.gov.co)

9 Martínez-Pujalte, C. C. (2005). Los principios constitucionales de igualdad de trato y de prohibición de la discriminación: un intento de delimitación. *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, (50), 193-218



Es claro que la Constitución no prohíbe el trato desigual sino el trato discriminatorio porque de hecho el trato distinto puede ser obligatorio para ciertos supuestos, siendo el trato discriminatorio aquel que establece diferencias sin justificación constitucionalmente válida. El principio a la igualdad y el derecho subjetivo a la no discriminación, entendidos éstos conceptos desde una perspectiva material que implica el trato igual o diferente pero no discriminatorio, también se imponen en la contratación administrativa no sólo respecto del legislador en el diseño de las normas generales de acceso a la función administrativa, sino también frente a la administración en los procesos de selección y adjudicación de los contratos estatales en concreto”¹⁰

En ese orden es claro que el proyecto de ley está orientado al grupo específico de niñas, adolescentes y mujeres. Es decir, pretende crear una acción afirmativa positiva a favor de la mujer, independientemente de su edad, lo que obliga a analizar como lo señala la Corte en la sentencia citada:

“Se debe definir y aplicar tres etapas: i) debe establecer cuál es el criterio de comparación (“patrón de igualdad” o “tertium comparationis”), pues antes de conocer si se trata de supuestos iguales o diferentes en primer lugar debe conocer si aquellos son susceptibles de comparación y si se comparan sujetos de la misma naturaleza; ii) debe definir si desde la perspectiva fáctica y jurídica existe tratamiento desigual entre iguales o igual entre disímiles y, iii) debe averiguar si el tratamiento distinto está constitucionalmente justificado, eso es, si las situaciones objeto de comparación, desde la Constitución, ameritan un trato diferente o deben ser tratadas en forma igual”.¹¹

Analizando en primer lugar la acción afirmativa en torno a las niñas y adolescentes, es necesario establecer si es razonable y constitucionalmente permitido hacer una diferenciación frente al riesgo al que puede estar sometido un niño u adolescente varón a una niña y adolescente mujer, en caso de desaparición. De acuerdo con la exposición de motivos, el proyecto efectivamente justifica la diferenciación en materia de desaparición de una niña u adolescente menor de edad basándose en condiciones estructurales de discriminación y desigualdad a que han sido sometidas las mujeres y, en consecuencia, la activación de la “alerta Rosa” busca garantizar la vida, la libertad, la seguridad, la integridad y la dignidad. La Alerta Rosa sería, entonces, ese sistema con el que las autoridades competentes localicen a mujeres y niñas dadas por desaparecidas, coordinen sus acciones, vinculen a la sociedad civil y utilicen horas fundamentales para dar con el paradero de las víctimas.

¹⁰ Sentencia C-862-08. Consultada en [C-862-08 Corte Constitucional de Colombia](#)

¹¹ *Idem*



No obstante, debe preguntarse si frente a los niños y adolescentes varones y niñas y adolescentes mujeres es válida la diferenciación en los casos de desaparición forzada o no. Lo anterior teniendo como presupuesto que -independientemente del sexo- de conformidad con nuestra Carta Política “los derechos de los niños prevalecen sobre los de los demás” (Art. 44, par. 3°, Superior).¹²

Como puede observarse, en el caso de los niños, niñas y adolescentes, el contenido normativo no hace diferenciación alguna en razón de sexo o género, porque la particular vulnerabilidad de la niñez implica cierto nivel de indefensión y, por lo mismo, demanda de especial atención por parte de la *familia*, la *sociedad* y el *Estado*. En este sentido, el actual Código de la Infancia y la Adolescencia señala que se debe “*garantizar a los niños, a las niñas y a los adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión*” donde “*prevalecerá el reconocimiento a la igualdad y la dignidad humana, sin discriminación alguna*”¹³

En este orden de ideas, el principio del interés superior del niño, es un criterio “*orientador de la interpretación y aplicación de las normas de protección de la infancia que hacen parte del bloque de constitucionalidad y del Código de la Infancia y la Adolescencia*”, además de ser un desarrollo de los presupuestos del Estado Social de Derecho y del principio de solidaridad.

De lo anterior se desprende que las condiciones de vulnerabilidad, especial protección y principio de especial interés, se dan por la condición de ser niño o niña o adolescente (sin distinción de género); y, por ésta razón, la garantía de sus derechos deben partir de un principio de igualdad, máxime si no queremos replicar los estereotipos históricos y generar una sociedad que los acoja con iguales oportunidades, donde los condicionamientos de raza, sexo, religión, origen no constituya una categorización de su condición humana.

Por lo anterior es posible concluir que los condicionantes diferenciales que se pretenden establecer como justificación de la medida diferencial no parecen tener suficiencia para considerar que la desaparición de un niño o niña tenga un riesgo que permita sustentar una vulnerabilidad diferente que implique una medida de protección para la condición de niña y, por consiguiente, omitir esa medida de protección por la condición de niño o adolescente varón. A lo anterior se suma como evidencia empírica que, como se constatará a continuación, las cifras emitidas por Medicina Legal tampoco permiten inferir que el delito de desaparición ocurra con mayor frecuencia sobre el género femenino.

12 Art. 44, par. 3° de la Constitución Política de Colombia. Consultada en [CONSTITUCIÓN POLÍTICA \(secretariassenado.gov.co\)](http://secretariassenado.gov.co)

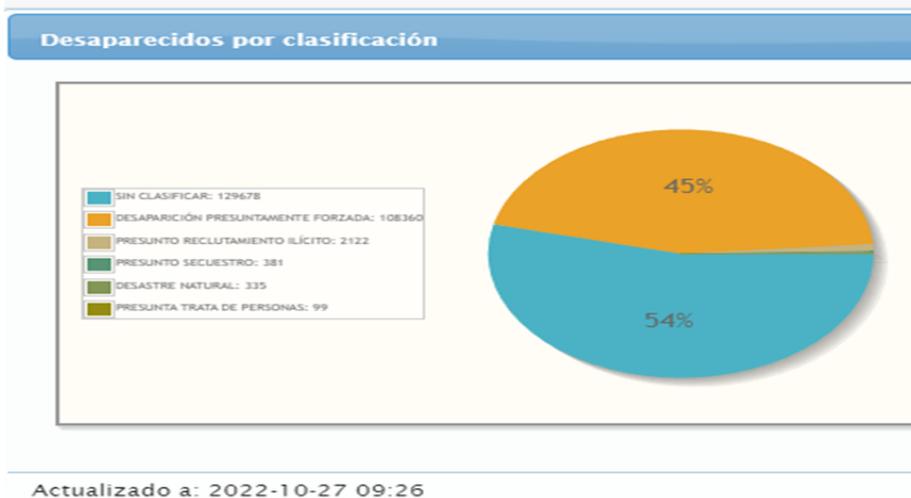
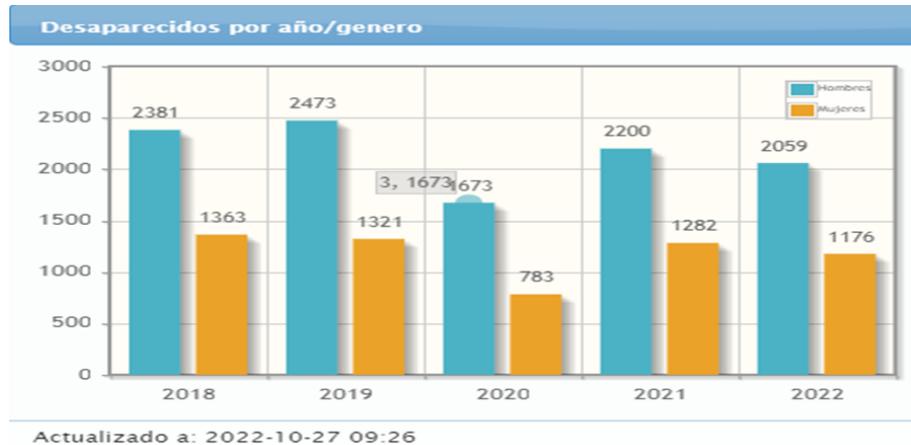
13 Ley 1098 de 2006. Consultada en:

https://go.vlex.com/vid/42856864?fbt=webapp_preview&addon_version=5.0.6



2.2 Cifras de Desaparición por Género

Como venía afirmándose, la evidencia empírica no puede deducir con facilidad que el fenómeno de la desaparición forzada afecte especialmente a las mujeres, independiente de su rango etareo. Lo anterior si se tiene en cuenta que, según Medicina Legal:



Fuente: Consultas públicas desaparecidos y cadáveres – medicina legal.

<https://siclico.medicinalegal.gov.co/consultasPublicas/>

Ahora bien, es cierto que las niñas tienen un mayor riesgo de ser víctimas de delitos sexuales –sin que ello implique que los niños no lo sean-, pero lo anterior es diferencial en relación con el delito de la desaparición forzada, en función del cual se estructura el Proyecto de Ley objeto de Estudio.



De las cifras adjuntadas puede desprenderse que, tanto hombres como mujeres, son objeto de desaparición y conforme a la clasificación ambos géneros son objeto de riesgos derivados de la desaparición como la desaparición forzada, el reclutamiento, secuestro y desastre natural solo asociado a posible enfoque diferencial la posible trata de personas correspondiente a 99 casos.

Por ello no se comprende idóneo establecer una alerta sólo para el caso de mujeres objeto de desaparición, en cuanto no se tiene evidencia que permita exponer que la desaparición de mujeres conlleva un riesgo diferenciado mayor de sufrir daños que un adulto hombre. Lo anterior, máxime cuando al examen del sexo “Cadáveres CNI identificados y registrados como desaparecidos. Convenio Interadministrativo de Cooperación 01 de 2010 Mininterior – Medicina Legal y Registraduría” la cifra de cadáveres de hombres desaparecidos encontrados fallecidos es abiertamente superior a la de mujeres dadas por desaparecidas encontradas muertas.

Es decir, al igual que en los niños -si bien son diferenciales los riesgos asociados a sufrir daño como consecuencia de la desaparición- tanto hombres como mujeres tienen factores determinantes de ese riesgo ya sea ser víctimas de homicidio en ambos géneros, incluida la población LGBITQIA, y ambos grupos pueden ser objeto de reclutamiento forzado y secuestro, los delitos de naturaleza sexual, violencia intrafamiliar y trata de personas tienen mayor incidencia en el grupo de género mujer.

Ahora bien, en igual situación se presentan las cifras frente a la desaparición forzada de niños, niñas y adolescentes con riesgo de reclutamiento ilegal por grupos armados o al margen de la ley. Encontramos que según cifras del Observatorio Memoria y Conflicto OMC, de 17233 casos de reclutamiento de menores, el 73,3 (12633) corresponden a niños y adolescentes hombres y 21,27 (4.600) a niñas y adolescentes mujeres, en donde los menores de 10 años en adelante son los de mayor reclutamiento, donde 2147 son por coacción que se traduce en desaparición forzada. Por lo cual siendo este otro de los riesgos de daño por desaparición forzada, si bien es mayor el número de menores masculinos, 3 veces más que las mujeres, es claro que no existe una causa razonable y proporcionada para generar una medida de protección diferenciada en razón del sexo de la víctima menor de edad.

En esos términos no parece completamente procedente que el contexto diferencial de la alerta rosa sea restringa a las niñas y adolescentes mujeres, excluyendo a los niños y adolescentes hombres.

3. Conclusión

Este despacho comparte plenamente la necesidad de adelantar medidas diferenciales que contrarresten y ayuden a reducir las condiciones estructurales que generan violencia en contra de las mujeres y las niñas. De nuestra parte se ofrece toda la disposición para seguir



trabajando en aras de reducir las barreras de acceso a la justicia para mujeres y la consecución de una sociedad equitativa con criterios diferenciales y de género. Es decir, compartimos la necesidad de que existan políticas diferenciales en torno a las niñas, adolescentes y mujeres en temas relacionados con la vulnerabilidad frente a posibles delitos sexuales, violencia intrafamiliar y trata de personas con base en la evidencia frente a este riesgo palpable.

Ahora bien, en el caso específico de la desaparición forzada de personas, las cifras disponibles no parecen permitir la evidencia suficiente para justificar la existencia de una protección diferencial por parte del Estado en materia de desaparición de personas. Lo anterior debido a que -en ambos sexos y en la población LGBTQAI- los riesgos de sufrir daño son de gran proporción, incluidas las posibilidades de ser objeto de homicidio, muerte violenta y reclutamiento forzado. Éste último caso con tasas especialmente mayores en hombres que en mujeres, así como en mujeres existen tasas especialmente mayores frente al delito sexual con agravante de homicidio.

Se invita entonces, a realizar el estudio de tres etapas planteado por la Corte Constitucional para indagar si existe un tratamiento desigual justificado: *“i) debe establecer cuál es el criterio de comparación (“patrón de igualdad” o “tertium comparationis”), pues antes de conocer si se trata de supuestos iguales o diferentes en primer lugar debe conocer si aquellos son susceptibles de comparación y si se comparan sujetos de la misma naturaleza; ii) debe definir si desde la perspectiva fáctica y jurídica existe tratamiento desigual entre iguales o igual entre disímiles y, iii) debe averiguar si el tratamiento distinto está constitucionalmente justificado, eso es, si las situaciones objeto de comparación, desde la Constitución, ameritan un trato diferente o deben ser tratadas en forma igual”*¹⁴

Es de advertir además que, en el nivel internacional, se ha recomendado mesura en la creación, implementación y proliferación de “alertas”, en cuanto se corre el riesgo de reducir el impacto de sus objetivos y generar una “normalización” que, en ocasiones, conduce a que no cumplan con su cometido.

Cordialmente,

JHOANA ALEXANDRA DELGADO GAITÁN



Viceministra de Promoción de la Justicia
VICEMINISTERIO DE PROMOCION DE LA JUSTICIA

Elaboró: Mayra Nathalia Sánchez Baquero
Aprobó: Jhoana Alexandra Delgado Gaitán

<https://vuv.minjusticia.gov.co/Publico/FindIndexWeb?rad=bq%2BX%2F6dljAmpH5HGfXa%2BgOwTO88YATPk%2FCIqfOY9rNg%3D&cod=6WVzOoJ%2BV6eAFRSkqPtmA%3D%3D>

14 Sentencia C-862-08. Consultada en [C-862-08 Corte Constitucional de Colombia](#)

No obstante lo manifestado en el presente documento, es importante recordar que -según el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015- *“salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución”*.