



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202311400151881

Fecha: 27-01-2023

Página 1 de 18

Bogotá D.C.,

Doctor  
**RICARDO ALFONSO ALBORNOZ BARRETO**  
Comisión Séptima Constitucional  
Cámara de Representantes  
Carrera 7ª N° 8 – 68  
Bogotá D.C.

**ASUNTO:** Concepto sobre el **PL 332/22 (C) – 101/22 (S)** *“por medio de la cual se adoptan medidas de prevención, protección y sanción del acoso sexual, el acoso sexual digital y otras formas de violencia sexual dentro del contexto laboral, profesional y educativo, y se dictan otras disposiciones”.*

Cordial saludo,

Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en esa Corporación<sup>1</sup>, se emite concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Lo anterior, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales 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, de conformidad con el siguiente orden:

## 1. CONTENIDO

La propuesta pretende:

**ARTÍCULO 1. OBJETO DE LA LEY.** La presente ley tiene por objeto garantizar el derecho fundamental a la igualdad, no discriminación y una vida libre de violencia mediante la adopción de medidas de sanción, prevención y protección a las víctimas de acoso sexual, acoso sexual digital y otras formas de violencia sexual en el contexto laboral, profesional y laboral educativo<sup>2</sup>.

Bajo esta perspectiva, se configuran los treinta y dos (32) preceptos que componen el proyecto de ley organizados en ocho (8) Capítulos, relativos a: disposiciones generales (Capítulo I); prevención, atención, protección y reparación (Capítulo II); queja y sanción (Capítulo III); procedimiento sancionatorio ante las inspecciones de trabajo (Capítulo IV); procedimiento disciplinario (Capítulo V); procedimiento sancionatorio para contratistas (Capítulo VI); entornos

<sup>1</sup> <https://www.camara.gov.co/medidas-contra-la-violencia-sexual>.

<sup>2</sup> <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley> (Cfr. G-1544-22).



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202311400151881

Fecha: 27-01-2023

Página 2 de 18

educativos (Capítulo VII); y por último, implementación de la ley (Capítulo VIII).

## 2. CONSIDERACIONES

### 2.1. Aspectos relevantes hacia una protección

La protección 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 2º C. Pol.), estrechamente relacionado con el artículo 1º 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 débil<sup>3</sup>.

En cuanto a la protección de la mujer, pese a que históricamente se han dado pasos tendientes a mitigar el arraigado patriarcalismo de las relaciones sociales, el cual, ha guiado la conducta de los Estados<sup>4</sup> y de la sociedad, hasta hace muy poco y para reproche mundial, los derechos de la mujer estaban seriamente restringidos. Para tomar sólo un caso emblemático entre nosotros, el derecho al voto solo se conquistó hace algunas décadas. Ocurría lo propio en el escenario internacional, inserto en un pensamiento de minusvalía y de inferioridad en las capacidades, producto de visiones sesgadas de la sociedad que incluso llegaron a ser justificadas por pensadores de la talla de Kant o Schopenhauer, en frases lapidarias y misóginas. Dentro de la Francia revolucionaria de fines del siglo XVIII, la mujer que osó proponer la Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana en 1791, Olympe de Gauges o Marie Gouze, terminó en la guillotina por su defensa a los Girondinos y por su posición antipatriarcal y de censura a la esclavitud<sup>5</sup>. Este imaginario propició muestras de violencia en su contra y tratamientos crueles que no eran propios a la condición un sujeto de derechos.

En ese orden y como parte del propósito de hacer prevalecer dicha igualdad de modo comparativo y relacional, los Derechos Humanos de la Mujer en la esfera internacional, se han manifestado ascendentemente. Han ocupado la atención en el mundo y, de manera especial, en organismos de consenso como las Naciones Unidas. La principal preocupación ha sido cómo combatir la situación de discriminación, desigualdad y prejuicios acumulados contra ella. Es por ello que la elaboración de normas de protección internacional de la mujer se ha fundamentado en la

<sup>3</sup> FERRAJOLI, Luigi. DERECHOS Y GARANTÍAS, LA LEY DEL MÁS DÉBIL. Editorial Trotta, Madrid 2001.

<sup>4</sup> Cfr. West Robin. Género y Teoría del Derecho. Ediciones Uniandes. 2004. En la novela de Gioconda Belli, *El país de las mujeres*, ed. la otra orilla, Bogotá 2010, se alude a una gestión del Estado a través de mujeres y con su sensibilidad propia.

<sup>5</sup> Cfr. Rita Radl Philipp, “Derechos humanos y género”, en Cad. Cedes, Campinas, vol. 30, n. 81. mai.-ago. 2010, p. 135-155, 143.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202311400151881

Fecha: 27-01-2023

Página 3 de 18

Declaración Universal de los Derechos Humanos, de la cual es conducente evocar: **“Artículo 2º.** *Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna [...]* **Artículo 7º.** *Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley [...]*”, preceptos que están en consonancia con lo señalado en los artículos 16 y 25 que se refieren a derechos fundados en la condición de la mujer. La Corte Constitucional, por su parte, ha sintetizado la protección a la mujer a nivel internacional en los siguientes términos:

[...] I.4.2.1. *Obligaciones internacionales en el campo de la protección de los Derechos Humanos.* En el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la Corte recuerda las obligaciones estatales derivadas del derecho de las mujeres a vivir dignamente, libres de toda forma de discriminación y de violencia. Estas obligaciones están plasmadas, principalmente, en (a) la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>6</sup>, (b) el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>7</sup>, (c) la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>8</sup>, (d) la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer<sup>9</sup>, y (e) la convención interamericana para prevenir, sancionar

---

<sup>6</sup> En virtud de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, “*todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos*” (Art. 1), “*toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de... sexo*” (Art. 2), y “*todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación*” (Art. 7).

<sup>7</sup> Según el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, “*la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables*”, los cuales “*se derivan de la dignidad inherente a la persona humana*” (preámbulo), “*los Estados Partes en el Presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto*” (Art. 3), y “*la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de... sexo*” (Art. 26).

<sup>8</sup> La Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone que sus Estados Partes “*se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de... sexo*” (Art. 1) y que todas las personas “*tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley*” (Art. 24).

<sup>9</sup> La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer establece que “*la discriminación contra la mujer viola los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana, que dificulta la participación de la mujer, en las mismas condiciones que el hombre, en la vida política, social, económica y cultural de su país, que constituye un obstáculo para el aumento del bienestar de la sociedad y de la familia y que entorpece el pleno desarrollo de las posibilidades de la mujer para prestar servicio a su país y a la humanidad*” (Preámbulo), que los Estados Partes se comprometen a “*seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer*”, con claras obligaciones positivas que de allí se derivan (Art. 2), por lo cual “*tomarán 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*



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202311400151881

Fecha: 27-01-2023

Página 4 de 18

y erradicar la violencia contra la mujer [...] <sup>10, 11</sup>

Este horizonte de protección quedó reflejado en los artículos 5º, 13, 43 y 53 de la Constitución Política. Al respecto, es de anotar que antes de 1991 no existía ningún artículo constitucional que consagrara los derechos de las mujeres o de los niños y niñas; la inclusión de algunos de estos derechos y su reglamentación ha permitido una mayor y mejor participación de estos sectores, así como unas medidas específicas de salvaguarda.

No obstante, existen una serie de conductas soslayadas que afrontan la condición de la mujer, de los niños y niñas 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 rojos<sup>12</sup> 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 existentes.

Para enfatizar en uno de estos aspectos, en el Auto 092 de 2008<sup>13</sup> de la Corte Constitucional, por medio del cual se hace seguimiento a la sentencia T-025 de 2004<sup>14</sup> de 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, destaca la Alta Corporación que: *“La violencia sexual contra la mujer es*

---

*objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre”* (Art. 3).

<sup>10</sup> De conformidad con la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará), *“la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales y limita total o parcialmente a la mujer el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades”, “la violencia contra la mujer es una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres”, y “la eliminación de la violencia contra la mujer es condición indispensable para su desarrollo individual y social y su plena e igualitaria participación en todas las esferas de vida”,* por lo cual los Estados Partes reconocen que *“toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado”* (Art. 3), *“toda mujer tiene derecho 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”* (Art. 4), *“toda mujer podrá ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y contará con la total protección de esos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos”* y *“la violencia contra la mujer impide y anula el ejercicio de esos derechos”* (Art. 5), obligándose en consecuencia a *“adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia”* (Art. 7).

<sup>11</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, auto 092 de 14 de abril de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, auto 092 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>14</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. T-025 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.



**Al contestar por favor cite estos datos:**

Radicado No.: **202311400151881**

Fecha: **27-01-2023**

Página 5 de 18

*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”<sup>15</sup>.*

Al respecto, 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 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 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

<sup>15</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, auto 092 de 14 de abril de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202311400151881

Fecha: 27-01-2023

Página 6 de 18

- 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].
  - **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.

Ahora bien, el proyecto busca cubrir un ámbito de las violencias contra la mujer desde el punto de vista sexual, en diferentes escenarios incluyendo el digital que en la actualidad adquiere mayor protagonismo; el análisis de este, así como de la necesidad de la norma, se realizará en el siguiente apartado.

## 2.2. Comentarios específicos

Frente al articulado, acorde con el ámbito de competencias de este Ministerio, resulta conducente manifestar lo que a continuación se describe:

### 2.2.1. Sobre el artículo 1º:

**ARTÍCULO 1º. OBJETO DE LA LEY.** La presente ley tiene por objeto garantizar el derecho fundamental a la igualdad, no discriminación y una vida libre de violencia mediante la adopción de medidas de sanción, prevención y protección a las víctimas de acoso sexual, acoso sexual digital y otras formas de violencia sexual en el contexto laboral, profesional y laboral educativo.

**Comentario.** Se sugiere tener en cuenta que las violencias que se dan por razones de sexo y género, incluyendo las que constituyen acoso sexual, pueden ocurrir en cualquier contexto (laboral, profesional, educativo, familiar, deportivo, digital o comunitario). No es claro entonces el por qué se precisan unos entornos de desarrollo sobre otros como el digital, el deportivo, el familiar o el comunitario en el que también se despliegan altas dosis de violencia.

Así mismo, teniendo presente que lo sancionatorio no está dirigido a las víctimas sino a las personas victimarias, se recomienda la siguiente redacción:

[...] La presente ley tiene por objeto garantizar el derecho fundamental a la igualdad, no discriminación y una vida libre de violencia mediante la adopción de medidas de prevención,



**Al contestar por favor cite estos datos:**

Radicado No.: **202311400151881**

Fecha: **27-01-2023**

Página 7 de 18

protección y acceso a la justicia de las víctimas de acoso sexual, acoso sexual digital y otras formas de violencia sexual en todos los entornos en que se desarrolla, así como la sanción de estas conductas.

Adicionalmente, no se debe desconocer que ya existen avances normativos frente al acoso sexual como aparece tanto en la Ley 1257 de 2008 como en otras normas que han reformado el Código Penal.

### 2.2.2. Sobre el artículo 2º:

**ARTÍCULO 2º. DEFINICIONES.** Para efectos de la aplicación de la presente ley se adoptan las siguientes definiciones:

- a. **ACOSO SEXUAL.** Todo acto físico o verbal de acoso, persecución, hostigamiento o asedio, de carácter o connotación sexual, lasciva o libidinosa, que se manifieste por relaciones de poder mediadas por la edad, el sexo, el género, la posición laboral, social, o económica, que se dé una o varias veces en contra de otra persona en el contexto laboral, profesional o educativo.
- b. **ACOSO SEXUAL DIGITAL.** Todo acto de acoso sexual, en los términos del literal anterior, efectuado mediante la interacción o difusión de información por medios digitales en el contexto laboral, profesional o educativo.
- c. **OTRAS FORMAS DE VIOLENCIA SEXUAL.** Toda conducta que se adecúe a los tipos penales contra la libertad, integración y formación sexuales de los que trata el Título IV del Libro II del Código Penal, o todo acto que corresponda con la definición de violencia contra la mujer consagrada en el artículo 2 de la Ley 1257 de 2008, en el contexto laboral, profesional o educativo.

**Comentario.** En igual sentido a la observación del artículo 1º, se sugiere dejar abierto el entorno de desarrollo en el cual se puede dar la conducta de acoso sexual y no limitarlo a los tres que precisa la propuesta de artículo (laboral, profesional o educativo). De esta manera, la conducta de acoso sexual digital es la misma conducta señalada en el literal “a”, pero en un entorno de desarrollo diferente.

En relación con el literal “c”, además de la mencionada Ley 1257 de 2008, se hace indispensable tener en cuenta lo contenido en las Leyes 1146 de 2007 y 1719 de 2014, ya que no solo lo relacionado con la violencia contra la mujer constituye conducta de violencia sexual. Igualmente, no todas las formas de violencia contra la mujer, que son una violencia por razón de su sexo o género, deben ser consideradas “formas de violencia sexual”, ya que las mujeres pueden ser víctimas de otros tipos de violencia en cualquier entorno de desarrollo. Por ejemplo, una mujer puede ser víctima de violencia física o psicológica en el entorno educativo, lo cual no necesariamente constituye violencia de tipo sexual.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202311400151881

Fecha: 27-01-2023

Página 8 de 18

A su vez las acepciones pueden ser utilizadas de acuerdo a como se han definido en el marco del mecanismo articulador para las violencias por razones de sexo y género (Decreto 1710 de 2020), en el cual se ha avanzado en la identificación de las diferentes formas de violencia sexual a las que hacen referencia la Ley 1257 de 2008 y el Código Penal, las Leyes 1146 de 2008 y 1719 de 2014, que ha buscado que las formas de violencia en su definición sean excluyentes una de la otra y se realice una diferenciación frente a los tipos, formas y los ámbitos en los que ocurren, incluyendo el contexto de lo virtual.

Se incluyen, por lo tanto, algunas de las nociones que se han establecido en el marco de la mesa técnica del Sistema Integrado de información de las Violencias de Género (SIVIGE) en la que participan el Ministerio de Justicia y del Derecho, esta Cartera, la Consejería Presidencial para las mujeres, el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, así:

- 1) **Violencia Sexual.** Todo acto o comportamiento de tipo sexual ejercido sobre una persona a través del uso de la fuerza, la amenaza del uso de la fuerza, la coacción física, psicológica o económica, o cualquier otro mecanismo que anule o limite la voluntad personal aprovechando las situaciones y condiciones de desigualdad; o las relaciones de poder existentes entre la persona víctima y agresora<sup>16</sup>.

**Nota explicativa:** Esta definición incluye aquellos casos en que la persona agresora obliga a la víctima a realizar actos o comportamientos sexuales con terceras personas. Pueden ser de carácter coercitivo o abusivo cuando se acentúan las relaciones de poder por la edad, el ámbito, o aprovechando situaciones de vulnerabilidad existentes o inducidas.

- 2) **Acoso Sexual.** Todo hostigamiento con contenidos y fines sexuales ejercido de forma unidireccional que genera malestar a la persona<sup>17</sup>.
- 3) **Actos Sexuales:** Acción o comportamiento sexual diferente al acceso carnal que se realiza en presencia de otra persona, o que incluye tocamientos e inducción a observar contenidos sexuales.

**Nota explicativa:** Es el acto sexual violento desde la perspectiva jurídica, el mecanismo que anula la voluntad que incluye la fuerza, la coerción, la intimidación o cuando se utiliza un medio para poner a la persona en incapacidad de resistir. Por otro lado, el acceso carnal se denomina abusivo cuando la víctima es: Persona menor de 14 años, persona en incapacidad de resistir (por ejemplo, persona en condición de discapacidad ya sea

<sup>16</sup> Definición aprobada por el Grupo Técnico Coordinador del SIVIGE en sesión del 10 de abril de 2018. Adaptada de la Ley 1146 de 2007, Ley 1719 de 2014 y Ley 1257 de 2008.

<sup>17</sup> Definición aprobada por el Grupo Técnico Coordinador del SIVIGE en sesión del 17 de abril de 2018.





**Al contestar por favor cite estos datos:**

Radicado No.: **202311400151881**

Fecha: **27-01-2023**

Página 9 de 18

física o mental, persona bajo los efectos de alguna sustancia psicoactiva legal o ilegal, bajo los efectos de anestesia o con trastornos del estado de la conciencia adquiridos o inducidos).

En este caso y atendiendo las implicaciones sancionatorias que tienen las definiciones debe quedar claro por parte del legislador a qué se refieren tanto el acoso sexual como los actos sexuales.

### 2.2.3. Sobre el artículo 3°:

**ARTÍCULO 3°. PRINCIPIOS.** La presente ley está regida por los principios establecidos en la Ley 1257 de 2008, así como por los principios de igualdad de género, justicia restaurativa, prevención, debido proceso, imparcialidad, interseccionalidad, justicia, celeridad y armonía laboral y profesional, enfoque territorial y sectorial.

**Comentario.** De modo similar a lo expresado con antelación, se sugiere tener en cuenta lo indicado en las Leyes 1146 de 2007 y 1719 de 2014, en relación con los principios que rigen lo asociado con las violencias de tipo sexual, la Ley 1010 de 2006 de acoso laboral, y la Ley 1620 de 2013 de Convivencia Escolar.

De otro lado, se aconseja separar los enfoques de los principios que regirán la norma y de ser posible precisar su definición y nombrar los mecanismos que propondrá la ley para su implementación. Por ejemplo, el enfoque territorial se puede implementar mediante lo dispuesto en el Decreto 1710 de 2020 que crea el Mecanismo Articulador para el Abordaje Integral de las Violencias por razones de sexo y género contra mujeres, niñas, niños y adolescentes.

También se deben incluir los enfoques de derechos, de género e interseccional que permitan identificar en los análisis de cada caso y el diseño de las estrategias de prevención y atención desde el reconocimiento e identificación de riesgos para población con mayor probabilidad de condiciones y situaciones de vulneración.

Finalmente, dentro del sistema de salud, se ha incorporado como una de sus directrices el principio *pro homine* (artículo 6°, inciso segundo, literal b., de la Ley 1751 de 2015), en virtud del cual las dudas que se presenten en la interpretación o aplicación de las normas de protección se harán en el sentido más favorable a la mujer o persona víctima.

### 2.2.4. Sobre el artículo 4°:

**ARTÍCULO 4°. DERECHOS DE LAS QUEJOSAS.** Las personas quejasas de casos de acoso sexual, acoso sexual digital y otras formas de violencia sexual tienen derecho a la intimidad, confidencialidad y a la protección frente a eventuales retaliaciones.



**Al contestar por favor cite estos datos:**

Radicado No.: **202311400151881**

Fecha: **27-01-2023**

Página 10 de 18

**Comentario.** No se debe desconocer que las personas víctimas de acoso sexual y de cualquier otro tipo de violencia por razón de sexo y género, cuentan con un amplio marco normativo que les otorga una serie de derechos y garantías (Leyes 360 de 1997, 906 de 2004, 1146 de 2007, 1257 de 2008, 1719 de 2014, primordialmente).

Dentro de este ámbito de derechos, se encuentran además de las propuestas en este artículo, las siguientes vinculadas con la atención integral en salud:

- Recibir atención integral a través de servicios con cobertura suficiente, accesible y de calidad.
- Recibir orientación, asesoría jurídica y asistencia técnica legal con carácter gratuito, inmediato y especializado desde el momento en el que el hecho constitutivo de violencia se ponga en conocimiento de la autoridad.
- Recibir información clara, completa, veraz y oportuna en relación con sus derechos y con los mecanismos y procedimientos.
- Dar su consentimiento informado para los exámenes médico legales en los casos de violencia sexual y escoger el sexo del facultativo para la práctica de estos dentro de las posibilidades ofrecidas por el servicio.
- Recibir información clara, completa, veraz y oportuna en relación con la salud sexual y reproductiva
- Ser tratada con reserva de identidad al recibir la asistencia médica, legal, o asistencia social respecto de sus datos personales, los de sus descendientes o de los de cualquier otra persona que esté bajo su guarda o custodia.
- Acceder a los mecanismos de protección y atención para ellas y sus hijos e hijas.
- La verdad, la justicia, la reparación y garantías de no repetición frente a los hechos constitutivos de violencia.
- La estabilización de su situación conforme a los términos previstos en la Ley.
- A decidir voluntariamente si puede ser confrontada con el agresor en cualquiera de los espacios de atención y en los de procedimientos administrativos, judiciales o de otro tipo.
- Incluir las acciones que en el marco de la Ley de acoso laboral y de convivencia escolar deban realizar las entidades, organizaciones e institucionales para establecer los procesos disciplinarios a los que dé a lugar para el agresor y la víctima, que permitan la garantía de los derechos de las víctimas por parte de los comités de convivencia.

De igual modo, las normas mencionadas y otras más de carácter sectorial, les otorga a las personas víctimas de violencia por razones de sexo y género, y en particular a las personas víctimas de violencia sexual, unos derechos específicos ligados con el tránsito por la ruta de atención, la prevención de nuevos hechos de violencia, el acceso a la justicia, y la protección de sus datos personales y de su derecho a la intimidad.

**2.2.5. Sobre el artículo 5º:**



**Al contestar por favor cite estos datos:**

Radicado No.: **202311400151881**

Fecha: **27-01-2023**

Página 11 de 18

**ARTÍCULO 5°. DERECHOS DE LAS INVESTIGADAS.** Las personas investigadas por cometer acoso sexual, acoso sexual digital y otras formas de violencia sexual tendrán derecho al debido proceso, a la imparcialidad de las autoridades competentes, a la información y a conocer los hechos de la queja en el término procesal establecido.

**Comentario.** En igual dirección de la observación precedente, las personas investigadas por cualquier conducta punible tienen las garantías que les otorga el marco constitucional, legal y jurisprudencial colombiano. Es relevante, entonces, revisar la pertinencia de este precepto reiterando lo ya existente, siempre garantizando el bien superior de la víctima.

**2.2.6. Sobre el artículo 6°:**

**ARTÍCULO 6°. ÁMBITO DE APLICACIÓN.** La presente ley es aplicable a todas las víctimas de acoso sexual, acoso sexual digital, y otras formas de violencia sexual, así como a las personas que cometen dichas conductas en el contexto laboral, profesional, laboral educativo o cuando la interacción entre las partes tiene origen en dicho contexto.

En ningún caso, en cuanto al contexto laboral o profesional, se entenderá que se debe acreditar algún tipo de relación laboral o contractual por parte de la persona quejosa y la investigada como requisito para que los empleadores o las autoridades definidas en la presente ley, avoquen la competencia para investigar.

Se entenderá que hacen parte del contexto laboral y profesional, independientemente de la naturaleza de la vinculación, las interacciones que los trabajadores, agentes, usuarios, clientes, empleadores, contratistas de prestación de servicios, pasantes, practicantes y demás personas que desempeñen actividades laborales y profesionales.

Se presumirá que la conducta fue cometida en el contexto laboral o profesional cuando se realice en:

- a. El lugar de trabajo o donde se desarrolle la relación contractual en cualquiera de sus modalidades, inclusive en los espacios públicos y privados, físicos y digitales cuando son un espacio para desarrollar las obligaciones asignadas, incluyendo el trabajo en casa y el teletrabajo;
- b. Los lugares donde se cancela la remuneración fruto del trabajo o labor encomendada en cualquiera de las modalidades contractuales, donde se toma su descanso o donde come, o en los que utiliza instalaciones sanitarias o de aseo y en los vestuarios;
- c. Los desplazamientos, viajes, eventos o actividades sociales o de formación relacionados con el trabajo o la labor encomendada en cualquiera de sus modalidades;
- d. En el marco de las comunicaciones que estén relacionadas con el trabajo o la labor encomendada en cualquiera de sus modalidades, incluidas las realizadas de forma



**Al contestar por favor cite estos datos:**

Radicado No.: **202311400151881**

Fecha: **27-01-2023**

Página 12 de 18

- digital o en uso de otras tecnologías;
- e. Los trayectos entre el domicilio y el lugar donde se desarrolla el trabajo o la labor encomendada en cualquiera de sus modalidades, cuando ambas personas trabajan juntas en los términos descritos.

Se entenderá que hacen parte del contexto laboral educativo, independientemente de la naturaleza de la vinculación, las interacciones que los estudiantes, profesores, directivos, trabajadores y demás personas que desempeñen actividades dentro de las instituciones educativas.

Las disposiciones de la presente ley serán aplicables al contexto laboral educativo las instituciones educativas de todos los niveles, públicas y privadas, sin perjuicio de los protocolos establecidos por cada institución para las demás personas miembros de la comunidad educativa

**Comentario.** En búsqueda de mayor claridad, se sugiere realizar de manera separada (en artículos diferentes) la limitación y presentación de los entornos de desarrollo en los que tendrá aplicación la norma. Como se indicó en observaciones anteriores, no se justifica la exclusión de algunos contextos, teniendo en cuenta que, tanto la violencia sexual como las violencias por razones de sexo y género, pueden ocurrir en cualquier entorno y entre personas cuyo vínculo esté mediado por diferentes tipos de relaciones de poder.

Serán las propias entidades, organizaciones e instituciones quienes dentro de sus estatutos y reglamentos internos especifiquen la gravedad de cualquier tipo de violencia sexual que se cometa al interior de las entidades, a su vez cada entidad deberá incorporar la ruta de recepción de caso, activación de la ruta intersectorial con otras entidades y las acciones de apoyo institucional que se requiera para el restablecimiento de derechos de la víctima.

#### 2.2.7. Sobre el artículo 7º:

##### **ARTÍCULO 7º. PLAN TRANSVERSAL PARA LA ELIMINACIÓN DEL ACOSO SEXUAL.**

El Gobierno Nacional en el término de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley deberá incluir dentro de las políticas para garantizar la igualdad, no discriminación y una vida libre de violencias, un Plan Transversal para la Eliminación del Acoso Sexual, Acoso Sexual Digital y otras formas de violencia sexual en el contexto laboral, profesional o laboral educativo.

La formulación estará a cargo del Ministerio del Trabajo, en coordinación con el Ministerio de Educación, Departamento Administrativo de Función Pública y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística [...].



**Al contestar por favor cite estos datos:**

Radicado No.: **202311400151881**

Fecha: **27-01-2023**

Página 13 de 18

**Comentario.** Es importante tener presente lo ya avanzado en lo técnico y operativo por parte del 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, que se encuentra conformado por una Instancia coordinadora, cuya secretaría técnica es compartida por este Ministerio, junto con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y que cuenta además 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 estima que la fortaleza del actual Mecanismo Articulador, adoptado por el Decreto 1710 de 2020, 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 los comités de la Instancia Técnica Operativa Nacional y en los comités territoriales (departamentales y distritales), se encuentra el Ministerio del Trabajo y las Direcciones territoriales respectivamente. Desde allí ya se han venido adelantando tareas de generación e implementación de lineamientos para la promoción de derechos, prevención de violencias, acceso a la justicia y gestión del conocimiento, en los diferentes contextos de desarrollo, por lo que se sugiere tener en cuenta estos avances para la construcción del Plan Transversal que plantea el artículo.

Por tal razón es oportuno aclarar que en el marco del mecanismo y teniendo en cuenta que lo que se busca es fortalecer la atención, prevención y atención, serán las entidades a cargo de las secretarías técnicas de cada comité quienes convoquen a la revisión de lineamientos técnicos en los que el Ministerio de Educación, Justicia y Trabajo podrán aportar a la construcción de dichas estrategias de acuerdo a los avances que ya se tienen.

#### 2.2.8. Sobre el artículo 12:

**ARTÍCULO 12. GARANTÍAS DE PROTECCIÓN.** Las víctimas o terceros quejosos de acoso sexual, acoso sexual digital o de otras formas de violencia sexual tendrán derecho a ser protegidas de eventuales retaliaciones por interponer queja y dar a conocer los hechos de acoso y otras formas de violencia, por medio de las siguientes garantías: [...]

1. Trato libre de estereotipos de género, orientación sexual o identidad de género.
2. Acudir a las Administradoras de Riesgos Laborales para recibir atención emocional y psicológica de las víctimas.
3. Pedir traslado del área de trabajo.



**Al contestar por favor cite estos datos:**

Radicado No.: **202311400151881**

Fecha: **27-01-2023**

Página 14 de 18

4. Permiso para trabajar en casa.
5. Evitar tener que realizar labores que impliquen interacción alguna con la persona investigada.
6. Terminar el contrato de trabajo, o la vinculación contractual existente, por parte del trabajador, cuando así lo manifieste de forma expresa, sin que opere ningún pago por concepto de preaviso.

Las medidas contempladas en los numerales 3, 4, 5 y 6 deberán ser adoptadas por los empleadores y las entidades contratantes de prestación de servicios a solicitud de la víctima, en un término no superior a cinco (05) días hábiles, tomando en consideración la organización operativa de la entidad.

**Comentario.** En cuanto a esa norma, se solicita, así mismo, la inclusión de dos numerales, así:

7. La organización tendrá que recoger las pruebas que se requieren para el manejo disciplinario de los casos desde el principio de la buena fe, sin necesidad de exponer ni a la víctima ni al presunto agresor.
8. Mantener la confidencialidad de la víctima.

**2.2.9. Sobre el artículo 15:**

**ARTÍCULO 15.** El Gobierno Nacional queda investido de facultades reglamentarias para definir el procedimiento aplicable en las empresas públicas o privadas para dar trámite de las quejas de acoso sexual, acoso sexual digital y otras formas de violencias en el contexto laboral, profesional y en el desempeño de contratos de aprendizaje, prácticas laborales, judicaturas y demás relaciones de formación en ambiente laboral.

Para tal efecto atenderá a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad teniendo en cuenta el tamaño de la empresa y el costo que implique para ésta.

**Comentario.** La regulación de un procedimiento no puede ser deferida a la autoridad administrativa, tal y como lo ha señalado la Corte Constitucional:

[...] El estricto respeto del principio de legalidad del delito, el proceso y la pena, tiene varias razones de ser. Por una parte, constituye una manifestación del principio de separación de los poderes públicos: A los Estados de derecho les repugna la idea de que quien tiene el poder de reglamentar la ley o de ejecutarla, tenga también la facultad de promulgarla y esto es así desde el surgimiento de la modernidad política. Por otra parte, la determinación legal del delito, el proceso y la pena por parte de la instancia legislativa, asegura que las decisiones que se tomen respecto de esos ámbitos, tan ligados a los derechos fundamentales de la persona, sean tomadas luego de un intenso proceso deliberativo en el que se escuchan todas las fuerzas políticas con asiento en el parlamento. Así, al ciudadano



**Al contestar por favor cite estos datos:**

Radicado No.: 202311400151881

Fecha: 27-01-2023

Página 15 de 18

se le otorga la garantía de que las leyes que regulan su existencia han sido expedidas con el concurso de sus representantes. Finalmente, el estricto respeto del principio de legalidad en esas materias es también una garantía de seguridad jurídica: Se desvanece el peligro de que las prohibiciones, los procesos y aún las penas, por no estar específicamente determinados, sean urdidos sobre la marcha y, en consecuencia, acomodados a las urgencias coyunturales que asalten a sus reglamentadores o ejecutores. De allí que esta Corporación haya indicado que *“En desarrollo del principio de legalidad del proceso, todos los elementos de éste deben estar íntegra y sistemáticamente incorporados en la ley, de manera que no pueden, ni las partes, ni el juez, pretender que el mismo discurra por cauce distinto al previsto en la ley”* (Sentencia C-829-01).

14. Pues bien, en el caso presente se está ante una ostensible violación del principio de legalidad del proceso pues la Ley 745 no desarrolló materias básicas del sistema procesal contravencional ya que, en lugar de ello, hizo una remisión parcial a la Ley 228. No obstante, con esta técnica configuró un procedimiento confuso que se construye con normas de dos sistemas procesales contrapuestos y que no suministra elementos de juicio para llenar los vacíos consecuentes, como lo hacía antes el artículo 38 de la Ley 228 respecto del sistema procesal contravencional en él consagrado. Tampoco los jueces están legitimados para colmar esos vacíos normativos. Luego, la vulneración del principio de reserva de ley para la determinación de los procesos judiciales torna inexecutable el aparte demandado del artículo 5º de la Ley 745 de 2002 y así lo declarará la Corte [...]¹⁸.

En ese sentido, la norma podría tornarse inconstitucional.

**2.2.10.** Sobre el artículo 16:

**ARTÍCULO 16. MECANISMOS DE QUEJA.** Cualquier persona que tenga conocimiento del acoso sexual, el acoso sexual digital y otras formas de violencia en el contexto laboral y profesional podrá presentar una queja ante el empleador, o ante la autoridad competente a través de cualquier mecanismo electrónico o físico en el que se establezcan las situaciones de tiempo, modo y lugar en que ocurrieron los hechos.

Los empleadores o contratantes, en cumplimiento del párrafo del artículo 12 de la Ley 1257 de 2008, deberán tramitar las quejas sobre acoso sexual, acoso sexual digital y otras formas de violencias en el contexto laboral y profesional, y adoptar las medidas necesarias para el restablecimiento de derechos de la víctima de conformidad con la presente ley. Así mismo tendrán la potestad para imponer sanciones.

**Parágrafo.** Las víctimas de acoso sexual, acoso sexual digital y otras formas de violencia podrán interponer la queja directamente ante las autoridades competentes definidas en la

¹⁸ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-101 de 2004, M.P. Jaime Córdoba Triviño.



**Al contestar por favor cite estos datos:**

Radicado No.: **202311400151881**

Fecha: **27-01-2023**

Página 16 de 18

presente ley en caso de que no encuentren garantías para el restablecimiento de sus derechos por parte del empleador, incluso en los casos en los que ha asumido competencia el empleador.

**Comentario.** Se deberá tener en cuenta que las conductas de acoso y violencia sexual constituyen conductas no querellables ni desistibles, esto implica que además del trámite de la queja y el procedimiento interno o externo de índole administrativo o laboral, no implica un procedimiento o prerrequisito para el ejercicio de la acción penal.

Por lo anterior, se sugiere precisar en el precepto que el trámite de la queja de ninguna manera es un requisito de procedibilidad para la interposición de la denuncia penal.

2.2.11. Sobre el artículo 17:

**ARTÍCULO 17. COMPETENCIA PREFERENTE ACOSO SEXUAL EN CONTEXTO LABORAL Y PROFESIONAL.** Los Inspectores de Trabajo tendrán competencia preferente para conocer las quejas de acoso sexual, acoso sexual digital y otras formas de violencia en el contexto laboral y profesional, sin importar el tipo de vinculación.

**Comentario.** En similar sentido de la observación precedente, se deberá tener presente que la competencia para conocer de los casos de violencia sexual, en ejercicio de la acción penal, corresponde a la Fiscalía General de la Nación, de manera preferente y sin que la interposición de la queja de ninguna manera se considere prerrequisito, lo que se sugiere entonces se incluya en el articulado.

2.2.12. Sobre el artículo 31:

**ARTÍCULO 31. INTERPRETACIÓN.** La presente ley se interpretará de conformidad con convenios y recomendaciones internacionales expedidas por la Organización Internacional del Trabajo y de organismos internacionales de derechos humanos.

**Comentario.** Se sugiere incluir el marco normativo internacional y convencional asociado con los derechos de las mujeres, las niñas, los niños y los adolescentes, como criterios interpretativos de las disposiciones propuestas, además del principio pro homine, adaptado a la situación de violencia.

### 3. CONCLUSIONES

Con base en el análisis realizado, continuar con el curso del proyecto de ley deviene **conveniente**, no obstante, se solicita atender ajustes y alcances tales como:

3.1. El objeto del proyecto (art. 1º) limita el ámbito de protección a tres escenarios dejando por





**Al contestar por favor cite estos datos:**

Radicado No.: **202311400151881**

Fecha: **27-01-2023**

Página 17 de 18

- fuera entornos como el deportivo, el familiar o el comunitario. Este comentario se extiende a todo el enfoque que se pretende. Se sugiere, igualmente, corregir la disposición para que se entienda que lo sancionatorio está orientado a los victimarios y no a las víctimas.
- 3.2. En lo concerniente a las definiciones de acoso sexual, acoso sexual digital y otras formas de violencia sexual (art. 2º), además del comentario del punto 3.1, se recomienda adoptar las que se han trabajado en el Grupo Técnico Coordinador del Sistema Integrado de información de las Violencias de Género (SIVIGE).
  - 3.3. Sobre los principios (art. 3º), sin que se desconozca lo contemplado en las Leyes 1146 de 2007 y 1719 de 2014, que rigen lo ligado con las violencias de tipo sexual, la Ley 1010 de 2006 de acoso laboral, y la Ley 1620 de 2013, deben separarse los enfoques de los principios e incluir los enfoques de derechos, de género e interseccional. Por similar línea, sería importante incorporar el principio *pro homine* que es propio del sistema de salud y sería útil en ese contexto.
  - 3.4. Debe tenerse en cuenta que los derechos de las quejas son más de los que se enuncian en el artículo 4º, tal y como se desprende de las Leyes 360 de 1997, 906 de 2004, 1146 de 2007, 1257 de 2008, 1719 de 2014, primordialmente. Igual comentario se realiza frente al artículo 5º concerniente a los derechos de las personas investigadas.
  - 3.5. En búsqueda de mayor claridad, en cuanto al artículo 6º, ámbito de aplicación, se aconseja realizar de forma separada (en artículos diferentes) la limitación y presentación de los entornos de desarrollo en los que tendrá aplicación la norma.
  - 3.6. Sobre el plan transversal (art. 7º), no se debe omitir lo ya avanzado en lo técnico y operativo por parte del Mecanismo Articulador, creado a través del Decreto 1710 de 2020.
  - 3.7. En lo atinente a las garantías de protección (art. 12), resulta indispensable incorporar las de apoyo probatorio y confidencialidad.
  - 3.8. La regulación del procedimiento para el trámite de las quejas debe realizarse directamente por el legislador y no se podría delegar íntegramente en el Gobierno Nacional (art. 15).
  - 3.9. Acerca de los mecanismos de queja (art. 16), cabe manifestar que las conductas de acoso y violencia sexual constituyen conductas no querellables ni desistibles. Por lo anterior, se sugiere precisar que el trámite de la queja de ninguna manera es un requisito de procedibilidad para la interposición de la denuncia penal. Similar observación se realiza frente al artículo 17 de competencia.
  - 3.10. En lo que tiene que ver con interpretación de la ley (art. 31), es recomendable incluir el marco normativo internacional y convencional asociado con los derechos de las mujeres,



**Al contestar por favor cite estos datos:**

Radicado No.: **202311400151881**

Fecha: **27-01-2023**

Página 18 de 18

las niñas, los niños y los adolescentes, además del principio *pro homine*, adaptado a la situación de violencia.

En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa de la referencia. Frente a su contenido, es relevante contar con los pronunciamientos que a bien tengan expedir los otros sectores involucrados en el articulado por comprender ámbitos de su competencia.

Atentamente,

**DIANA CAROLINA CORCHO MEJÍA**

Ministra de Salud y Protección Social

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