



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202311400232311

Fecha: 08-02-2023

Página 1 de 7

Bogotá D.C.,

Doctora  
**AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO**  
Comisión Primera Constitucional  
Cámara de Representantes  
Carrera 7ª N° 8 – 68  
Bogotá D.C.

**ASUNTO:** Concepto sobre el **PL 242/22 (C)** “*por medio [de la] cual se reconoce y protege de forma integral la labor y los derechos de las mujeres y personas buscadoras de víctimas de desaparición forzada*”.

Cordial saludo,

Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en esa Corporación, con fundamento en el texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 1314 de 2022, 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 dispone:

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto la protección integral y el reconocimiento de la labor como constructoras de paz y de los derechos de las mujeres y personas buscadoras de víctimas de desaparición forzada, en los términos del artículo 165 de la Ley 599 de 2000, como sujetos de especial protección legal<sup>1</sup>.

Bajo esta perspectiva, se estructuran los diecinueve (19) preceptos adicionales a través de los cuales se contempla, entre otros puntos, el alcance, las definiciones, los principios y derechos de las mujeres, el registro único y la vigencia.

---

<sup>1</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Gaceta del Congreso N° 1314 de 2022.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202311400232311

Fecha: 08-02-2023

Página 2 de 7

## 2. CONSIDERACIONES

### 2.1. Comentarios generales

En consonancia con los fallos proferidos por la Corte Constitucional, el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) ha mantenido una postura en favor del *principio de progresividad*, en sendas consultas que en el pasado se han formulado a esta Cartera, frente a la posibilidad de proteger los derechos de las mujeres y *personas buscadoras de víctimas de desaparición forzada*. Debe recordarse que, de conformidad con lo previsto en el artículo 192 de la Ley 1448 de 2011, prorrogada por la Ley 2078 de 2021, el Estado tiene el deber de garantizar la participación de las víctimas en lo relacionado a la implementación, fortalecimiento, seguimiento, entre otros, de las medidas de reparación integral, entre las que se ubica la rehabilitación, materializada por dicho ordenamiento normativo mediante el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI).

Se debe reiterar, igualmente, que acorde con lo determinado en el Decreto-ley 589 de 2017, el MSPS hace parte del Consejo Asesor de la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas (UBPD), instancia en la cual se recomienda y se llega a consensos respecto de la implementación de medidas de acompañamiento a la labor de búsqueda. En la referida instancia asesora, también tiene asiento de manera permanente la sociedad civil.

En ese sentido, es claro que en la actualidad existen los caminos de interlocución con las mujeres y personas buscadoras, ya sea en el ámbito de los mecanismos de participación efectiva de víctimas en el marco de la Ley 1448 de 2011, así como en el marco del funcionamiento del Consejo Asesor de la UBPD, por lo cual, la normativa propuesta no incluye elementos diferentes sobre el mencionado deber estatal.

De otro lado, es oportuno señalar que el MSPS, en conjunto con la Unidad para la Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas, y la Fiscalía General de la Nación, adoptaron el Procedimiento de Entrega Digna de Cadáveres de Víctimas de Desaparición Forzada y Homicidio en el Marco del Conflicto Armado Interno, así como las orientaciones para la implementación del enfoque diferencial étnico dentro del mismo. El mencionado Protocolo constituye el punto de apoyo para los funcionarios que intervienen durante las cuatro fases que plantea el Protocolo Interinstitucional para la Entrega Digna de Cadáveres de Personas Desaparecidas, a saber: (i) Revisión y Documentación, (ii) Atención Interinstitucional, (iii) Diligencia de Entrega de Cadáver y, (iv) Archivo. Este procedimiento tiene entonces, como eje central restablecer la dignidad de las víctimas y la de sus familiares.

Así mismo, la Estrategia de Atención Psicosocial del PAPSIVI, dispone de mecanismos para identificar las necesidades de atención y las particularidades diferenciales de las personas que reciben la atención. Específicamente, en las fichas de registro para la atención psicosocial se identifican las siguientes variables:



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

Radicado No.: 202311400232311

Fecha: 08-02-2023

Página 3 de 7

1. Tipo de documento: (CC) Cédula de Ciudadanía, (TI) Tarjeta de Identidad, (RC) Registro Civil, (CE) Cedula de extranjería, (SI) Sin identificación.
2. Sx Sexo: (H) Hombre, (M) Mujer, (IT) Intersexual.
3. IG. Identidad de Género: (M) Masculino, (F) Femenino, (TS) Transexual, (NI) No Informa
4. OS. Orientación Sexual: (Het) Heterosexual, (Hom) Homosexual, (Bis) Bisexual, (NI) No Informa.
5. Etn: Pertenencia étnica: (N) Negro; (A) Afro; (R) Raizal; (Pa) Palanquero; (I) Indígena; (Ro) Rrom; (N) Ninguna; (NI) No Informa.
6. Disc: ¿Con Discapacidad?: (S) Si, (N) No.

A partir de estas variables se cuenta con una identificación de las particularidades demográficas de quienes participan de los procesos de atención psicosocial. Es importante precisar que la información acerca de la identidad y orientación sexual es información que brinda el o la participante de manera voluntaria y se registra bajo la premisa de auto reconocimiento.

El profesional psicosocial realiza un análisis tomando como base la información de auto reconocimiento acerca de las condiciones diferenciales, así como la identificación de necesidades particulares, permitiéndole formular un plan de trabajo acodado con la víctima, desde una perspectiva diferencial y con un abordaje interseccional.

Considerando lo enunciado, dentro de la Estrategia de atención psicosocial se han diseñado orientaciones metodológicas, que como su nombre lo indica, orientan al profesional para brindar una atención psicosocial que se adecue a las particularidades propias de las personas a atender.

De esta manera, se dispone de 70 orientaciones que van desde la atención individual (32 orientaciones), familiar (21 orientaciones), a la comunitaria (17 orientaciones), abarcando numerosas temáticas que se han identificado como pertinentes en la atención a víctimas del conflicto, muchas de ellas aplicables a diversos grupos y otras diseñadas específicamente para dar respuesta a componentes y delitos específicos, incluido el delito de desaparición forzada.

Lo anterior permite el cumplimiento del objetivo del Programa, que no es otro que la mitigación de los posibles daños (afectaciones) ocasionados debido al hecho victimizante, ya que no se dispone de una restricción sobre el acceso al mismo. Esto significa que, a partir de las premisas de auto reconocimiento antes mencionadas, un Plan de Atención Psicosocial se construye, de manera conjunta entre la víctima y el profesional psicosocial, en dirección a abordar una afectación específica, dejando abierta la posibilidad de que, en el marco de la voluntad y necesidad de las víctimas, se establezcan diferentes planes de atención, en un transcurso de tiempo ilimitado, que respondan a necesidades psicosociales vigentes de éstas.





Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202311400232311

Fecha: 08-02-2023

Página 4 de 7

Con ello, se garantiza que el proceso de atención sea abierto y centrado en las afectaciones generadas por los hechos victimizantes, permitiendo el ingreso autónomo y a voluntad, por las veces que la víctima estime necesario.

## 2.2. Comentarios específicos

Sobre el articulado *sub examine*, resulta conducente expresar lo siguiente:

2.2.1. Sobre el artículo 3º, definición de mujeres y personas buscadoras, se recomienda revisar la acepción toda vez que al incluirle la expresión "personas buscadoras", se puede llegar a desvirtuar el objetivo de reconocer a las mujeres víctimas de violencia como sujetos de especial de protección, así mismo comprometería directrices que conectan específicamente con mujeres, como es el caso de las contenidas en la Ley 1257 de 2008.

Se debe entender que en materia de un lenguaje inclusivo hablar de "personas" hace referencia a un uso genérico o neutro del lenguaje, donde incluso se pueden incluir hombres, lo que le resta relevancia al reconocimiento de las mujeres como sujetos de derechos, en este caso desde todas sus diferencias.

2.2.2. Sobre el artículo 4º, principios, se tiene que estos se erigen sobre la base de la Ley 1257 del 2008. Al respecto, se sugiere examinar los contemplados en la Ley 2215 del 2022: "*por medio de la cual se establecen las casas de refugio en el marco de la Ley 1257 de 2008 y se fortalece la Política Pública en contra de la violencia hacia las mujeres*", en aras de complementar los descritos en la iniciativa. Es más, resulta conducente incorporar la interculturalidad, dado que muchas mujeres buscadoras son parte de grupos étnicos, indígenas y afrodescendientes.

2.2.3. Sobre el artículo 11, medidas de atención, no se debe desconocer lo contemplado en la Ley 1257 del 2008 (Capítulo VI, arts. 19-23). Se prestan servicios de alojamiento, alimentación y transporte a las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar a través de las casas de acogida, albergues o refugios. Se debe tener en cuenta, igualmente, que el rango de alcance de las medidas de atención fue ampliado, a todas las violencias, al referir que pueden ser prestadas a todas las víctimas de violencia en todas sus formas y tipos, a sus hijos e hijas y personas dependientes si las hay, en este caso específico a las mujeres víctimas del conflicto armado, conforme lo establece la Ley 2215 del 2022.

Bajo este entendido, puede generar confusión hacer alusión a las medidas de atención, como medidas de atención especiales de atención interdisciplinaria psicosocial, jurídica y técnico forense para las mujeres y personas buscadoras de víctimas de desaparición forzada. Cabe señalar que en el marco de la prestación de las medidas de atención conforme lo estipula el artículo 19 de la Ley 1257 de 2008, el Decreto 1630 del 2019 y la Resolución 595 del 2020, se presta atención psicosocial, y en algunos casos jurídica, en las casas de acogida, albergues o refugios, a excepción de la atención técnica forense, la cual se despliega en el marco de la



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202311400232311

Fecha: 08-02-2023

Página 5 de 7

activación de la ruta de abordaje integral de violencias o cuando la autoridad competente lo requiere.

2.2.4. Desde el sector salud, se destacan los componentes previstos en Ley Estatutaria 1751 de 2015, como los elementos, principios, derechos, entre otras prerrogativas que irradian la normativa. Así el artículo 11 de la citada ley determina como sujetos de especial protección:

[...] La atención de niños, niñas y adolescentes, mujeres en estado de embarazo, desplazados, víctimas de violencia y del conflicto armado, la población adulta mayor, personas que sufren de enfermedades huérfanas y personas en condición de discapacidad, gozarán de especial protección por parte del Estado. Su atención en salud no estará limitada por ningún tipo de restricción administrativa o económica. Las instituciones que hagan parte del sector salud deberán definir procesos de atención intersectoriales e interdisciplinarios que le garanticen las mejores condiciones de atención.

2.2.5. Sin perjuicio de lo anterior, cabe agregar que sobre los plazos para la reglamentación, como los estipulados en los artículos 15, parágrafo; 17, parágrafo 2º; y 19, parágrafo, se tiene que fijar esta clase de cláusulas han sido catalogadas contrarias a nuestro ordenamiento. En efecto, sobre el límite en el tiempo de la facultad reglamentaria, de 6 meses por ejemplo, la Corte ha sostenido:

[...] 48.- Respecto del primer tópico, debe la Sala recordar cómo la jurisprudencia constitucional ha insistido en que someter la potestad reglamentaria a una limitación de orden temporal significa desconocer lo establecido en el artículo 189 numeral 11, superior<sup>2</sup>. Según lo previsto en el referido precepto constitucional, la potestad reglamentaria no solo radica en cabeza del Presidente de la República como suprema autoridad administrativa sino que el Presidente conserva dicha potestad durante todo el tiempo de vigencia de la ley con el fin de asegurar su cumplida ejecución. En otras palabras: el legislador no puede someter a ningún plazo el ejercicio de la potestad reglamentaria. Al haber sujetado el artículo 19 el ejercicio de tal potestad a un plazo, incurrió en una práctica que contradice lo dispuesto por el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Nacional, motivo por el cual la Sala declarará inexecutable el siguiente aparte del artículo 19 de la Ley 1101 de 2006: *"en un plazo no superior a seis (6) meses contados a partir de su entrada en vigencia"*<sup>3</sup>.

Adicionalmente, en la sentencia C-765 de 2012, se acentuó:

[...] Sin embargo, recordando que el poder reglamentario es una facultad presidencial autónoma, la Corte ha precisado que su ejercicio frente a las leyes cuya aplicación

<sup>2</sup> Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-066 de 1999, MM.PP. Fabio Morón Díaz & Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>3</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-1005 de 2008, M.P. Humberto Sierra Porto.





Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202311400232311

Fecha: 08-02-2023

Página 6 de 7

corresponde a la Rama Ejecutiva no depende de una pretendida habilitación legislativa, como también que en ningún caso se extingue esta facultad por el agotamiento del término que hubiere señalado en la ley. Así, la suprema autoridad administrativa tiene entonces competencia para expedir decretos reglamentarios respecto de cualquier ley que deba ser cumplida por sus subalternos, y puede hacerlo sin límite de tiempo, pudiendo incluso modificar, reemplazar o derogar las normas que con anterioridad hubiere dictado<sup>4</sup> [...]<sup>5</sup>.

Por último, ha expresado:

[...] Conforme a lo indicado en precedencia, dado que la potestad reglamentaria del Presidente es una atribución constitucional inalienable, intransferible e irrenunciable, que puede ser ejercida en cualquier tiempo, cuando el legislador, como ocurre en este caso, ha establecido un plazo, este tiene un carácter meramente "impulsor", pues de ningún modo implica una caducidad ni impide al Gobierno modificar los reglamentos en cualquier tiempo, para ajustarlos a nuevos contextos, mientras las normas legales a las cuales se sujeta su competencia se encuentren vigentes [...]<sup>6</sup>.

Con esto debe resaltarse que, la facultad de reglamentación es abierta y no puede condicionarse en el tiempo, so pena de distorsionarla, ya que es una de las funciones básicas que la Constitución encomienda al presidente de la República (art. 189 numeral 11)<sup>7</sup>.

### 3. CONCLUSIÓN

Por las razones expuestas, continuar con el curso del proyecto de ley deviene conveniente siempre que se tengan en cuenta las observaciones efectuadas, específicamente, las descritas en las secciones 2.1 y 2.2, esta última frente a los artículos 3º, 4º, 11, 15, 17 y 19, así como lo que se desprende de la Ley Estatutaria 1751 de 2015. Lo anterior en procura del reconocimiento y las acciones de protección por parte del Estado a las mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada.

En todo caso, con las claridades enunciadas, desde el MSPS se está dispuesto a cualquier tipo de encuentro técnico, intercambio o nuevo espacio de participación que acompañe y dignifique la labor de búsquedas de personas dadas por desaparecidas, en el marco de las competencias constitucionales, legales y reglamentarias, y en seguimiento a los principios constitucionales de progresividad y gradualidad en lo asociado con la reparación integral de las víctimas.

<sup>4</sup> Cfr., sobre este aspecto, entre otras, las sentencias C-805 de 2001 (M. P. Rodrigo Escobar Gil), C-508 de 2002 (M. P. Alfredo Beltrán Sierra) y C-1005 de 2008 (M. P. Humberto Sierra Porto).

<sup>5</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-765 de 2012, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

<sup>6</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-189 de 2017, M.P. José Antonio Cepeda Amarís.

<sup>7</sup> Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, sents. C-066 de 1999, MM.PP. Fabio Morón Díaz y Alfredo Beltrán Sierra; C-805 de 2001, M. P. Rodrigo Escobar Gil; C-508 de 2002, M. P. Alfredo Beltrán Sierra; C-1005 de 2008, M.P. Humberto Sierra Porto; C-765 de 2012, M.P. Nilson Pinilla Pinilla, entre otras.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202311400232311

Fecha: 08-02-2023


Página 7 de 7

Se debe manifestar, igualmente, que es intención del Gobierno nacional realizar una transformación del sistema de salud, con el fin de garantizar el acceso pleno y efectivo al goce del derecho a la salud, incluyendo, entre otras, modificaciones que permitan garantizar el cumplimiento de los elementos y principios del derecho fundamental a la salud e incidan de manera favorable para que todas las personas puedan acceder al goce efectivo de este, en igualdad de condiciones y sin discriminación por capacidad de pago, los cuales actualmente son objeto de análisis y estudio técnico al interior de esta Cartera; por lo cual, este tipo de propuestas y finalidades normativas, están siendo estudiadas y abordadas para definir acciones que en el corto, mediano y largo plazo permitan la transformación del sistema para garantizar el acceso y goce efectivo del derecho fundamental a la salud de todos los residentes del territorio colombiano.

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

Atentamente,

**DIANA CAROLINA CORCHO MEJÍA**  
Ministra de Salud y Protección Social

Aprobó:  
Oficina de Promoción Social.   
Dirección Jurídica. 