



Al responder cite este número
MJD-OFI23-0006823-DJF-20200

Bogotá D.C., 16 de marzo de 2023

Doctor

RICARDO ALFONSO ALBORNOZ BARRETO

Secretario General Comisión Séptima

Congreso de la República

Carrera 7 No. 8 - 68 Piso 5

comision.septima@camara.gov.co

Bogotá D.C.



Contraseña:D3rWAiyCKF

Asunto: Concepto Proyecto de Ley 332 de 2022

Cordial Saludo,

Teniendo en cuenta su solicitud, me permito emitir concepto técnico jurídico sobre el proyecto de ley puesto a consideración de este Ministerio, en los siguientes términos:

Epígrafe: PROYECTO DE LEY N° 332 DE 2022 “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”

ARTÍCULO 1. OBJETO: El objeto de la ley es *“garantizar el derecho fundamental a la igualdad, no discriminación y una vida libre de violencia mediante la adopción de medidas de prevención, protección y sanción a las víctimas de acoso sexual, acoso sexual digital y otras formas de violencia sexual en el contexto laboral, profesional y educativo”*.

Se considera valiosa la iniciativa, porque en Colombia y en el mundo las mujeres siguen expuestas a situaciones de discriminación y violencia por su condición de mujer en los diferentes ámbitos en los que se desenvuelven. En este sentido, todas las acciones de política pública o legislativas, son necesarias, urgentes y atienden al llamado tanto de la Constitución como de los diferentes instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos de las Mujeres, tales como las Convenciones CEDAW y Belem Do Pará, para sumar esfuerzos que garanticen a todas las mujeres una vida libre de violencias.

Sin embargo, es importante poner a su consideración que no solo en el ámbito laboral, profesional y educativo se da el acoso sexual, ya que el mismo puede presentarse en los espacios públicos (calles, parques, centros comerciales, lugares de entretenimiento, bares, discotecas, restaurantes, y, en general, en todos los establecimientos comerciales abiertos al público), en el ámbito familiar o en espacios privados entre conocidos o desconocidos en los que medien relaciones de poder, en escenarios políticos, o en ambientes digitales, ya considerados en el presente proyecto de ley.

Calle 53 No. 13 – 27
Bogotá, Colombia
PBX (57) (601) 4443100
Código postal 111711
www.minjusticia.gov.co



Por eso, se sugiere que el proyecto no se limite a unos ámbitos particulares, sino que se extienda al “acoso sexual, acoso sexual digital y otras formas de violencia sexual en el contexto laboral, profesional y educativo, **o en otros contextos en los que se desarrolle**”.

ARTÍCULO 2: *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.*

Si bien las definiciones presentadas son acordes con las definiciones dadas por la normativa vigente, valdría la pena considerar si ello no limita el acoso sexual únicamente a los actos físicos o verbales. Una sugerencia sería tomar la definición que ofrece el Convenio sobre la violencia y el acoso (Convenio N° 190), en su Artículo 1, Sección Definiciones de la Organización Internacional del Trabajo - OIT (2019), que señala que la violencia y el acoso en el mundo del trabajo son “Un conjunto de comportamientos y prácticas inaceptables, o de amenazas de tales comportamientos y prácticas, ya sea que se manifiesten una sola vez o de manera repetida, que tengan por objeto, que causen o sean susceptibles de causar, un daño físico, psicológico, sexual o económico, e incluye la violencia y el acoso por razón de género”, y que ese comportamiento o práctica tenga la connotación sexual ya enunciada en la definición que contiene el proyecto.

Frente a las relaciones de poder también se puede ampliar el concepto agregando: “*que se manifieste por relaciones de poder mediadas por la edad, el sexo, el género, la posición laboral, social, o económica u otras*”. Se sugiere integrar las relaciones de poder mediadas por la posición militar.

Frente a las definiciones, se considera un avance y acierto que el proyecto incluya “que se dé una o más veces” porque actualmente una de las mayores barreras presentes en la mayoría de protocolos y procedimientos en torno al acoso, incluso a nivel judicial, es que se exige a la víctima o se busca demostrar que la conducta fue reiterada y sostenida en el tiempo, circunstancia que no es contemplada en la norma, pero así resulta entendida por la



jurisprudencia penal en torno al delito de acoso sexual previsto en el artículo 210A del Código Penal colombiano.

También sería valioso incluir en la definición que dichas conductas, sean “**de naturaleza sexual no consentida**”, pues una característica transversal de estas conductas no apropiadas, es su carácter no solicitado y/o no deseado por parte de la víctima, así como la generación de situaciones o sentimientos de ofensa, incomodidad, vergüenza y culpa. En este sentido, prima el efecto de la conducta en la víctima y no la intención con la que se realizó el comportamiento.

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, estabilidad laboral y contractual reforzada, prevención, debido proceso, imparcialidad, interseccionalidad, justicia, celeridad y armonía laboral y profesional, enfoque territorial y sectorial.

Se considera acorde a la normativa vigente. Se sugiere incluir los principios de debida diligencia, confidencialidad y acción sin daño, así como considerar incluir el **enfoque de curso de vida** (tener en cuenta la edad, las trayectorias de vida y el momento vital en el que se encuentran las personas involucradas) y el enfoque de derechos humanos. Para este último es importante la definición que presenta el artículo 4 del Decreto 1710 de 2020 que adoptó el mecanismo articulador para el abordaje integral de las violencias basadas en sexo y género: “**4.1. Enfoque de derechos humanos.** Se fundamenta en la noción de ser humano y del reconocimiento de la dignidad e igualdad, a partir de la no discriminación por razones de sexo, género, orientación sexual, edad, pertenencia étnica, discapacidad, ideología política, estatus migratorio o procedencia geográfica. Requiere de la implementación de acciones de política pública para garantizar la igualdad de las personas y grupos de personas. Este enfoque, además, implica que en toda circunstancia las víctimas merecen credibilidad, y debe asegurarse la confidencialidad e intimidad, de manera que se respeten, promuevan, garanticen sus derechos humanos y los de su núcleo familiar y, en ningún momento, sean vulnerados”.

La aplicación de la ley en el contexto laboral y profesional puede ser un desafío, especialmente en cuanto a la definición del ámbito de aplicación y la determinación de las responsabilidades de empleadores y autoridades; sin embargo, se podría argumentar que la ley no es lo suficientemente específica en cuanto a las sanciones para las personas que cometen acoso sexual y otras formas de violencia sexual, lo que podría dificultar su aplicación efectiva.

ARTÍCULO 4. DERECHOS DE LAS QUEJOSAS y ARTÍCULO 5. DERECHOS DE LAS INVESTIGADAS.

Frente al artículo 4. Revisar si es posible incorporar la siguiente redacción:

ARTÍCULO 4. DERECHOS DE LAS QUEJOSAS. Las personas quejas de casos de acoso sexual, acoso sexual digital y otras formas de violencia sexual tienen derecho a la



intimidad y al anonimato; a la estabilidad laboral y contractual, a la debida atención para garantizar su derecho a la salud integral y a la protección efectiva frente a eventuales retaliaciones.

Frente al **ARTÍCULO 5: DERECHOS DE LAS INVESTIGADAS**. Es importante actuar bajo el principio de imparcialidad, no obstante, para avanzar en la generación de mejores condiciones de acceso efectivo a la justicia, es necesario reconocer las estructuras de desigualdad y discriminación que permiten el ejercicio sistemático de acoso y violencias que afecta particularmente a las mujeres por su condición de mujeres durante todo su ciclo vital.

ARTÍCULO 6. ÁMBITO DE APLICACIÓN.

Como se explicó en precedencia, es importante no limitar el acoso sexual a los ámbitos profesional, educativo y profesional. Por ejemplo, sería importante revisar si, incluir el ámbito “profesional”, está de más, debido a que no todas las personas que laboran y que eventualmente pueden ser víctimas de acoso son profesionales, pueden ser técnicos, bachilleres, con básica primaria o sin escolaridad, por lo que puede resultar una distinción innecesaria, y más bien se puede demarcar el ámbito no por la calidad de las partes (profesional o no) sino por el ámbito en que se desenvuelven, como se hace al separarlo en ámbito laboral y contractual, como se enunciará más adelante.

El ámbito de aplicación presentado está circunscrito a lo establecido en el artículo 3 del Convenio C190 de la OIT sobre la violencia y el acoso. Importante revisar si es necesario integrar el literal e de dicho artículo, que establece como ámbito de aplicación **e) en el alojamiento proporcionado por el empleador**.

Revisar si es posible integrar la siguiente redacción del 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 los diferentes contextos posibles en los que se da la interacción entre las partes, incluyendo el ámbito laboral, profesional y/o educativo.

CAPÍTULO II.

PREVENCIÓN, ATENCIÓN, PROTECCIÓN Y REPARACIÓN

ARTÍCULO 7. PLAN TRANSVERSAL PARA LA ELIMINACIÓN DEL ACOSO SEXUAL.

Parágrafo 1: *El Gobierno Nacional deberá incluir en los procesos de la construcción del Plan Transversal para la Eliminación del Acoso sexual, Acoso Sexual Digital y demás, a la ciudadanía y organizaciones de mujeres, personas con discapacidad, étnicas y sindicatos, trabajadores formales e informales y demás actores involucrados en la problemática. Dicha participación no podrá limitarse a una instancia informativa, sino que deberá garantizar la participación activa de las organizaciones y actores previamente mencionados.*



Se sugiere revisar la posibilidad de incluir en la construcción del Plan Transversal, además de las enunciadas, a las organizaciones de personas con orientación sexual e identidad de género diversa y que puedan invitar también a la academia, especialmente a las facultades que cuentan con observatorios o grupos de género con experticia en el tema de acoso sexual y acoso laboral, o violencia en entornos digitales. Además, se sugiere incluir en la construcción, a las mujeres delegadas del Comité Nacional de Seguimiento a la Ley 1257 de 2008 (sensibilización, prevención y sanción de la violencia contra la mujer) y las personas delegadas al Comité de Seguimiento a la Ley 1719 de 2014 (que adopta medidas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual).

Se sugiere en el numeral 2 incluir los espacios educativos, así:

2. Programas de radio, televisión o cine, así como la publicación regular de artículos en la prensa local y nacional en que describan las condiciones de vida, **educación** y de trabajo digno libre de acoso y violencia sexual.

Se recomienda incluir en el párrafo de responsabilidades institucionales a la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y la respectiva cartera responsable (Ministerio de la Igualdad).

ARTÍCULO 8. RESPONSABILIDAD DE EMPLEADORES. *Los empleadores serán responsables por las conductas de sus dependientes y de toda persona vinculada al contexto laboral o profesional, cuando no hayan adoptado las medidas de prevención consagradas en la presente ley.*

Es necesario definir en que consiste esa responsabilidad del empleador por sus dependientes. Actualmente, la responsabilidad civil, penal, entre otras, es personal. Por ejemplo, en una conducta de acoso sexual responde quien la cometió (sujeto activo), no su jefe o empleador. Es una norma que exige revisión para definir su constitucionalidad, viabilidad y alcance.

ARTÍCULO 10. OBLIGACIONES DE EMPLEADORES.

En el numeral 09 “*Publicar trimestralmente el número de quejas tramitadas y sanciones impuestas, en los canales físicos y electrónicos que tenga disponibles. Estas quejas y sanciones deberán ser remitidas al Sistema Integrado de Información de Violencias de Género (SIVIGE) en un término no superior a diez (10) días del último día del respectivo trimestre.*” **Es importante aclarar que esta publicación debe ser anonimizada, para salvaguardar la intimidad y debido proceso de las partes.**

ARTÍCULO 12. GARANTÍAS DE PROTECCIÓN.

El artículo 12 respeta lo definido por la Corte Constitucional, que advirtió en sentencia T-275-21 lo siguiente:

190. (i) *Reglas aplicables a las presuntas vulneraciones a la honra, buen nombre y presunción de inocencia.* La Sala consideró que la Constitución protege el derecho de las



mujeres y de los particulares a denunciar por redes sociales los actos de discriminación, violencia, acoso y abuso de los que sean víctimas o tengan noticia. En concreto, señaló que las denuncias públicas de estos actos –individuales o agregadas–, comúnmente conocidas como “*escraches*”, constituyen un ejercicio *prima facie* legítimo de la libertad de expresión que goza de protección constitucional reforzada. En criterio de la Sala, las mujeres, periodistas y usuarios de redes sociales no están obligados a esperar a que se produzca un fallo judicial para informar la ocurrencia de tales hechos delictivos. Imponer una carga de esta naturaleza a las víctimas y emisores de información resultaría desproporcionado, inhibiría el ejercicio de la libertad de expresión e información por medios digitales, invisibilizaría las denuncias de las mujeres y profundizaría la discriminación de género.

ARTÍCULO 13. EXIMENTE DE RESPONSABILIDAD. *Modifíquese el inciso primero del artículo 224 de la Ley 599 del 2000, el cual quedará así:*

*No será responsable de las conductas descritas en los artículos anteriores quien probaré la veracidad de las imputaciones, **así como las personas que ejerzan el derecho a expresar libremente los hechos, causas y consecuencias del acoso sexual, el acoso sexual digital y otras formas de violencia sexual.***

El derecho a expresar libremente los hechos está protegido por la Corte Constitucional en la mencionada sentencia. Vale resaltar que las definiciones de la Corte en dicha sentencia han abierto un camino nuevo para que las víctimas y sus organizaciones puedan visibilizar una problemática pública que es aquella en la que se hace énfasis en este proyecto de Ley al referirse a los casos de acoso y violencia particularmente en espacios laborales y educativos, en los que una denuncia pública puede ayudar a agilizar la protección de otras posibles víctimas que en su trabajo o estudio interactúen bajo relaciones de poder con agresores.

Como se establece en el numeral 191 de la mencionada sentencia:

“...De acuerdo con la Sala, el respeto por la presunción de inocencia exige a los emisores (a) no afirmar que el acusado es penalmente responsable de tales hechos si no existe una condena judicial en firme y (b) usar formas lingüísticas dubitativas que eviten que la audiencia concluya de manera anticipada que el accionante incurrió en las conductas punibles que se le imputan”.

ARTÍCULO 14. ESTABILIDAD LABORAL Y CONTRACTUAL REFORZADA.

Colombia cuenta con un número considerable de municipios de categoría 5 y 6 y población rural dispersa, en cuyos territorios no funcionan oficinas de inspecciones de trabajo o Ministerio del Trabajo. Valdría la pena identificar qué autoridad local podría suplir las funciones de la inspección de trabajo para que autorice la desvinculación laboral o contractual en los casos enunciados en los municipios donde no haya presencia de Inspección de Trabajo. El Ministerio del Trabajo cuenta con direcciones territoriales pero en ciudades capitales.



Aunque se menciona la inclusión de organizaciones de mujeres, personas con discapacidad, étnicas y raciales, sindicatos y otros actores involucrados en la problemática en la formulación del Plan Transversal, no se menciona explícitamente la inclusión de personas LGBTIQ+, lo que podría ser una omisión importante. La inclusión de la diversidad sexual y de género es clave en la lucha contra la violencia sexual, por lo que debería ser explícitamente mencionada en la ley.

De otro lado, se menciona la necesidad de crear una política interna de prevención del acoso sexual, no se menciona la necesidad de capacitar y sensibilizar a los empleados sobre la importancia de prevenir el acoso sexual. Es fundamental que los empleados conozcan y entiendan las implicaciones del acoso sexual y otras formas de violencia sexual en el contexto laboral y contractual para poder prevenirlo de manera efectiva.

Si bien es cierto que este capítulo es un paso importante en la lucha contra el acoso sexual y otras formas de violencia sexual en el contexto laboral, profesional o educativo, aún existen algunos vacíos, como la inclusión de la diversidad sexual y de género, la necesidad de sanciones claras y efectivas para los empleadores que no cumplan con sus obligaciones y la necesidad de capacitar y sensibilizar a los empleados sobre la importancia de prevenir el acoso sexual.

COMENTARIOS GENERALES A LOS SIGUIENTES CAPÍTULOS:

Además de tener en cuenta las consideraciones técnicas y conceptuales expresadas previamente es importante tener en cuenta:

- El acoso sexual no es conciliable, es un delito. Siempre tener en cuenta que el procedimiento previsto en la ley 1010 de 2006 aplica para la parte inicial del procedimiento, y para los casos de acoso laboral no sexual. En caso de identificarse un caso de acoso laboral de carácter sexual, el trámite, al ser un delito no querellable, corresponde a la Fiscalía General de la Nación y no debe citarse a las partes a conciliar, o encontrar fórmulas de arreglo, o generar un plan de trabajo.
- Los procedimientos en términos deben ser cortos, rápidos y las partes deben tener la posibilidad de instaurar recursos contra las decisiones que se tomen en el marco del proceso.
- Tener en cuenta que la ley 2209 de 2022 modificó la Ley 1010 de 2006: la Ley 1010 señalaba que las acciones derivadas del acoso caducaban en 6 meses después de ocurrida la conducta. Con la Ley 2209 se cuenta con un plazo de 3 años para hacerlo.
- Se sugiere revisar e incluir Resoluciones:

Resolución 2646 de 2008 del Ministerio de Salud y Protección Social: Directrices para la identificación y prevención de Riesgos psicosociales y estrés laboral.



Resolución 652 de 2012 modificada por Resolución 1356 del Ministerio de trabajo: Establece conformación de Comité de Convivencia Laboral (COCOLA) en entidades públicas y empresas privadas.

Decreto 4463 de 2011: que reglamentó la Ley 1257 de 2008 frente al reconocimiento social y económico del trabajo de las mujeres, implementar mecanismos para hacer efectivo el derecho a la igualdad salarial y desarrollar campañas de erradicación de todo acto de discriminación y violencia contra las mujeres en el ámbito laboral.

Convenio 190 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El tratado internacional reconoce los efectos que tiene la violencia y el acoso en:

- ☐ La salud psicológica, física y sexual de las personas, a su dignidad, y a su entorno familiar y social.
 - ☐ La calidad de los servicios públicos y privados, y en el acceso, permanencia y progreso en el mercado laboral, especialmente las mujeres.
 - ☐ La organización del trabajo, las relaciones en el lugar de trabajo, el compromiso de los trabajadores(as), la reputación de las empresas y la productividad.
 - ☐ Así mismo señala la importancia de una cultura del trabajo basada en el respeto mutuo, la dignidad del ser humano y el cumplimiento de los Derechos Humanos y Laborales para prevenir la violencia y el acoso.
- Importante aclarar que tanto hombres como mujeres pueden ser víctima o agresor en acoso sexual, acoso sexual en entornos digitales y otros tipos de violencias sexuales, sin obviar que el mayor nivel de riesgo que existe es sobre las mujeres, de acuerdo a los reportes estadísticos de Fiscalía, organismos internacionales y/o organizaciones de la sociedad civil, son quienes enfrentan de manera sistemática un mayor nivel de acoso y acciones de violencia sexual.
 - Desde el año 2008 con la Resolución 2646, se consagra la obligación de documentar e implementar en la matriz de peligros la identificación, evaluación, prevención, intervención y monitoreo permanente de la exposición de los factores de riesgo psicosocial en casos de acoso. Posteriormente, en 2019 se adoptaron los referentes técnicos mínimos obligatorios y la batería de herramientas.

Cordialmente,

LISETH LORENA MONTERO PIEDRAHITA
Directora de Justicia Formal y Jurisdiccional
DIRECCION DE JUSTICIA FORMAL Y JURISDICCIONAL



Elaboró: Aura Duarte y Valeria Mosquera - Grupo de Fortalecimiento a la Justicia con Enfoque de Género
Revisó: Tatiana Romero - Coordinadora del Grupo de Fortalecimiento a la Justicia con Enfoque de Género
Aprobó: Lizeth Montero - Directora de Justicia Formal

<https://vuv.minjusticia.gov.co/Publico/FindIndexWeb?rad=%2BZi3wsVhPwhkNw2Oeq%2B5qi0hPxHISwTo1%2BuEjdUmNuM%3D&cod=K0OIYd2KneWtyl2CqbMHAQ%3D%3D>