Al contestar cite este número

Radicado No:
20241045000087431

Bogotá D.C, 22 de marzo de 2024

Doctora
AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO
Secretaria
Comisión Primera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
comision.primera@camara.gov.co
Ciudad

Asunto: Proyecto de Ley 348 24C - 105 22S "*Por medio de la cual se establecen los cargos, oficios o profesiones susceptibles de aplicación de la inhabilidad por delitos sexuales contra menores y se dictan otras disposiciones. "Entornos Seguros'.*

Respetada Secretaria:

De manera atenta y de conformidad con los instrumentos normativos que le confieren al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), la protección integral y la garantía de los derechos de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y sus familias, así como las disposiciones que demarcan su competencia, señaladas en la Ley 75 de 1968[1], la Ley 7 de 1979 reglamentada por el Decreto 2388 de 1979, la Ley 1098 de 2006[2] modificada por la Ley 1878 de 2018, reglamentada parcialmente por el Decreto 936 de 2013[3], compilado por el Decreto 1084 de 2015, y la estructura del Instituto definida en el Decreto 987 de 2012[4], modificado por los Decretos 1927 de 2013 y 879 de 2020[5], así como el Decreto 1074 de 2023 a

[1] Por la cual se dictan normas sobre filiación y se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
[2] Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.
[3] Por el cual se reorganiza el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se reglamenta el inciso primero del artículo 205 de la Ley 1098 de 2006 y se dictan otras disposiciones.
[4] Por el cual se modifica la estructura del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar "Cecilia de la Fuente de Lleras" y se determinan las funciones de sus dependencias.
[5] Por el cual se modifica la estructura del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar "Cecilia de la Fuente de Lleras".

través del cual se le integró al Sector Administrativo de Igualdad y Equidad; procede a emitir concepto del asunto en referencia dentro del marco legal de su competencia y misionalidad, en los siguientes términos:

1. Síntesis del proyecto de Ley

El propósito de este proyecto de ley es determinar los *cargos, oficios y profesiones* que son sujetos de la inhabilidad por delitos sexuales contra niños, niñas y adolescentes, establecer la temporalidad de la pena accesoria y las sanciones por la omisión del deber de verificación del registro de inhabilidades.

2. Consideraciones Jurídicas:

De acuerdo con el análisis efectuado sobre el Proyecto de Ley 348 de 2024 Cámara- 105 de 2022 Senado, la Oficina Asesora Jurídica del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar estima que la iniciativa legislativa debe ser objeto de algunas modificaciones dirigidas a permitir la efectiva aplicación de la norma y a delimitar y adaptar las disposiciones de conformidad con los mandatos constitucionales y la jurisprudencia de la Corte Constitucional en relación con el alcance de la norma, la ejecución de la pena accesoria y el principio de dignidad humana. Todo lo anterior, en el marco de la protección y prevalencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, por las razones que se exponen a continuación.

2.1. Sobre el interés superior de los niños, niñas y adolescentes:

El artículo 44 de la Constitución Política dispone que los derechos de los niños y las niñas prevalecen sobre los demás y establece obligaciones de protección y asistencia en cabeza de la familia, la sociedad y el Estado como garantía para su desarrollo armónico e integral[6]. Por su parte, la Convención sobre los Derechos del Niño[7] contiene la ratificación del descrito mandato constitucional, la obligación de las autoridades judiciales y administrativas, entre otras, (para que actúen de conformidad y, como garantes de los derechos y especial protección de los niños, niñas y adolescentes) y, además, reconoce su capacidad de participar en las decisiones que los afectan; la Ley 1098 de 2006[8] a su vez, desarrolla el concepto de interés superior y la prevalencia de derechos de los niños, niñas y adolescentes (artículos 8 y 9).

[6] Cfr. Constitución Política de Colombia.

[7] 20 de noviembre de 1989, ratificada por Colombia mediante la Ley 12 de 1991.

[8] Código de la Infancia y la Adolescencia.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional ha reiterado que los niños, niñas y adolescentes son sujetos de especial protección en razón a su situación de vulnerabilidad e indefensión[9], que el interés superior[10] es un concepto relacional en tanto "*la garantía de su protección se predica frente a la existencia de intereses en conflicto cuyo ejercicio de ponderación debe ser guiado por la protección de los derechos del menor*[11]" de edad y de conformidad con el principio de dignidad humana como uno de los pilares fundamentales del Estado[12].

En palabras de la Corte, "[*l*]*a protección especial de los niños y la prevalencia de sus derechos, representan verdaderos valores y principios que no solo están llamados a irradiar la expedición, interpretación y aplicación de todas las normas de justicia imputable a los menores, sino también a orientar la promoción de políticas y la realización de acciones concretas dirigidas al logro de su bienestar físico, moral, intelectual y espiritual; entendiendo dicho bienestar como una de las causas finales de la sociedad y del Estado, y como un objetivo del sistema jurídico"*[13].

Así, el marco jurídico constitucional y legal contiene obligaciones y deberes prevalentes en relación con los niños, niñas y adolescentes que, entre otras cosas, son parámetro de control de las medidas que se adopten en cualquier instancia. De esta forma, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -en adelante ICBF- entiende que la formación e implementación de la política criminal en relación con las conductas punibles que se cometen contra los niños, niñas y adolescentes, especialmente aquellas relativas a delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, debe cumplir con los mandatos superiores sobre sus derechos y las garantías para su protección.

Los incisos primero y segundo del artículo 44 CP "*contienen varias referencias expresas a la protección contra toda forma de violencia o abuso sexual y a la necesidad de garantizar el desarrollo armónico e integral del niño, los cuales no sólo habilitan, sino que además obligan al Estado y a los demás entes comprometidos en la protección de la niñez, a adoptar medidas efectivas para*

[9] Corte Constitucional, Sentencia T-448 de 2018, Magistrado Ponente Antonio José Lizarazo Ocampo.

[10] "La Corte ha fijado reglas constitucionales, legales y jurisprudenciales que pueden ser aplicadas para determinar en qué consiste el interés superior de cada niño, dependiendo de sus circunstancias particulares: (i) Garantía del desarrollo integral del menor; (ii) Garantía de las condiciones para el pleno ejercicio de los derechos fundamentales del menor; iii) Protección del menor frente a riesgos prohibidos; (iv) Equilibrio entre los derechos de los niños y los derechos de sus padres, sobre la base de que prevalecen los derechos del menor; (v) Provisión de un ambiente familiar apto para el desarrollo del menor; (vi) Necesidad de razones poderosas que justifiquen la intervención del Estado en las relaciones paterno/materno – filiales". Corte Constitucional, Sentencia T-698 de 2012, Magistrada Ponente María Victoria Calle Correa.

[11] Corte Constitucional, Sentencia T-408 de 1995, Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz.

[12] Artículo 1, Constitución Política de Colombia.

[13] Corte Constitucional, Sentencia 698 de 2012, Magistrada Ponente María Victoria Calle Correa.

prevenir y luchar frente a esos fenómenos y procurar, en toda la extensión que ello sea posible, la rehabilitación de los menores que hayan sido víctimas de ellos"[14].

Es este el contexto de la iniciativa legislativa objeto de análisis, que en cumplimiento de la Sentencia C-408 de 2020[15], define qué cargos, oficios o profesiones, al tener una relación directa y habitual con niñas, niños y adolescentes, son susceptibles de la aplicación de la inhabilidad mencionada y estipula la temporalidad de esa pena accesoria.

Esto, en consideración a la necesidad de generar entornos efectivamente seguros para los niños, niñas y adolescentes[16]. Cuestión que se traduce en la oportunidad y el correspondiente deber tanto del Estado como de los particulares de implementar mecanismos eficaces para su protección y cuidado para evitar su exposición a los riesgos que se derivan, por ejemplo, de las personas que, por sus antecedentes penales y la tipología de las conductas cometidas, podrían representar peligros para los menores de edad y su integridad personal.

2.2. De la expresión *menores* en el lenguaje jurídico y legal:

La Corte Constitucional ha resaltado la importancia del adecuado uso del lenguaje legal, y señaló que "*más allá de sus efectos normativos el lenguaje tiene un efecto cognitivo que permite entender el mundo, y tal comprensión tiene incidencia en las actuaciones e interacciones de las personas en sociedad. En esa medida, una expresión que induce a tratar a los demás de formas contrarias a los valores y objetivos consagrados en la Constitución, como por ejemplo con violencia o de manera prejuiciada, o que de alguna manera legítima este tipo de comportamientos puede resultar inconstitucional. Esto por supuesto no significa que el solo cambio en el uso del lenguaje es suficiente para transformar la realidad material subyacente*"[17].

Por lo anterior, el ICBF en cumplimiento de su misión institucional, reitera que es indispensable adaptarse a la utilización de un lenguaje más apropiado, respetuoso e inclusivo, razón por la cual apoya la erradicación de la expresión *menores* de los instrumentos normativos que la incluyen y evitar su uso en las disposiciones que se expidan en la actualidad.

[14] Sentencia C-061 de 2008, Magistrado Ponente Nilson Pinilla Pinilla.

[15] Magistrado Ponente José Fernando Reyes Cuartas.

[16] Los entornos protectores son espacios seguros de participación, expresión y desarrollo, donde los niños, niñas y adolescentes viven libres de violencia. La protección y la garantía de sus derechos dependen de un conjunto de actores claves en sus vidas: Estado, familia, comunidad y escuela. La familia forma individuos sujetos de derechos. La escuela educa y guía ciudadanos. La sociedad recibe y nutre poblaciones.

[17] Corte Constitucional, Sentencia C-442 de 2009, Magistrado Ponente Humberto Antonio Sierra Porto.

De hecho, la evolución lingüística de la que se deriva esta conclusión responde a postulados de rango constitucional como la Convención sobre los Derechos del Niño, la prevalencia de sus derechos y el interés superior, desarrollados en el numeral precedente. "*La doctrina sobre derechos fundamentales de los niños y niñas, aboga en la actualidad por erradicar el uso de las expresiones 'menor' y 'menores de edad', bajo el argumento de que dichas expresiones pueden confundirse con una categorización de inferioridad de los sujetos que designa. De ahí que resaltada la importancia del uso adecuado del lenguaje como elemento esencial del desarrollo no sólo conceptual, sino práctico y pedagógico de los derechos fundamentales, considera que una expresión acorde con esta idea es la de 'menores de dieciocho (18) años' que hace referencia al umbral que el sistema jurídico colombiano ha establecido para distinguir los estados civiles de minoría y mayoría de edad*[18]".

Entre tanto, aunque la palabra menor no se utilice con un propósito peyorativo, se estima relevante que se adecue el lenguaje a los retos que impone el reconocimiento de los Niños, Niñas y Adolescentes –NNA- como sujetos prevalentes de derechos con especial relevancia constitucional, la importancia de sus opiniones y de la protección de sus derechos a partir del reconocimiento de su indefensión y vulnerabilidad debido a la edad.

Así las cosas, el ICBF estima conveniente que la expresión menores contenida en la norma, sea reemplazada por niños, niñas y adolescentes.

2.3. Sobre las penas accesorias:

El artículo 28 de la Constitución contiene la cláusula general del derecho a la libertad personal y las consecuentes prerrogativas de reserva legal y judicial[19]. En otras palabras, establece que todos los individuos son libres y que este derecho solo podrá restringirse en virtud de una orden emitida por una autoridad judicial competente, en cumplimiento de las formalidades legales y por un motivo definido de forma previa en la ley[20].

Pues bien, en tanto el derecho a la libertad personal e individual está "*fundado en el respeto a la dignidad humana, es necesario dotar de plena legitimidad a esas*

[18] Ibidem.

[19] "*Se entiende por reserva, el establecimiento de una cláusula de garantía, por la que un determinado asunto o materia solo puede ser desarrollado por una autoridad específica o por una clase de norma determinada*". Corte Constitucional, Sentencia C-342 de 2017, Magistrado Ponente Alberto Rojas Ríos.

[20] Cfr. Articulo 28 Constitución Política. S

medidas restrictivas que deben consultar el conjunto de valores y principios establecidos en la Constitución[21]". Por esta razón, el derecho penal es la *ultima ratio,* es decir el último recurso aplicable cuando se debe garantizar la protección de los derechos de los demás y de los intereses de la sociedad en general.

Esto sin duda, impone una serie de cargas y deberes al Estado no solo dirigidos a la protección de la sociedad y de las víctimas, sino también de los sujetos de las medidas restrictivas de la libertad. En efecto, la legitimidad de la pena no solo depende del respeto del principio de legalidad, en su expresión de reserva legal y judicial, sino que además se debe suplir la exigencia de que la pena debe ser en esencia justa por lo que "*en ningún caso puede el Estado imponer penas desproporcionadas, innecesarias o inútiles*"[22].

La Ley 599 de 2000 establece como normas rectoras y fundamentales de la ley penal colombiana el principio de dignidad humana, la integración al sistema penal de los principios constitucionales y los instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos y, además, dispone que son funciones de la pena: la prevención general y especial, la retribución justa, la reinserción social y la protección al condenado[23].

De este modo, "[*c*]*omo fundamento del Estado constitucional 'la dignidad humana exige la existencia de un trato acorde con esta condición y valor esencial para todas las personas sin excepción y sin acepción alguna* […]. *Por esta razón, la dignidad humana constituye un valor transversal y un parámetro interpretativo de todas las normas constitucionales y legales en el ordenamiento jurídico, e impone una carga de acción positiva frente a los demás derechos constitucionales de los individuos*"[24].

En consonancia con el artículo 34 del Código Penal[25], las penas podrán ser: "*principales, sustitutivas y accesorias privativas de otros derechos cuando no obren como principales*". Las penas accesorias son aquellas que por naturaleza dependen o se derivan de las penas principales, se imponen por su relación directa con la materialización "*de la conducta punible,* […] *cuando la restricción del derecho contribuya a la prevención de conductas similares a la que fue objeto de condena*"[26].

[21] Corte Constitucional, Sentencia C-730 de 2005, Magistrado Ponente Álvaro Tafur Galvis.
[22] Corte Constitucional, Sentencia C-467 de 2001, Magistrado Ponente Alberto Beltrán Sierra.
[23] *Cfr.* Artículo 4.
[24] Corte Constitucional, Sentencia C-407 de 2020, Magistrado Ponente José Fernando Reyes.
[25] Ley 599 de 2000.
[26] Artículo 52 Código Penal. De las penas accesorias.

La pena de prisión siempre conlleva la accesoria *inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas*[27] durante el tiempo de la pena principal y como máximo hasta una tercera parte adicional a esta, sin que se exceda el límite legal[28].

Sobre el cumplimiento de las penas accesorias, el código establece que las penas privativas de otros derechos concurrentes con una privativa de la libertad serán aplicables y ejecutadas de forma simultánea con la principal[29] y atendiendo a la motivación del proceso de individualización de la pena[30].

La adición al artículo 219-C de la Ley 599 de 2000, que incluye la referida inhabilidad por delitos contra NNA, dispone que el término de esta se empezará a contar una vez culmine la pena principal. Sobre este punto particular se evidencia la importancia de considerar que la ley penal estipula que la ejecución de la pena accesoria debe ser concomitante con la pena principal, lo cual constituye un límite a la facultad punitiva del Estado y, por lo tanto, afecta la conveniencia y constitucionalidad de la norma.

En efecto, la Corte Constitucional señaló que, "[*e*]*l examen de proporcionalidad aplicable al régimen de inhabilidades general o de las inhabilidades que provienen de sanciones disciplinarias, no puede trasladarse de forma idéntica al escrutinio aplicable cuando se trata de penas (principales o accesorias), dada la inescindible relación que tiene su imposición con los contenidos de dignidad humana, resocialización y prohibición de penas imprescriptibles.*[31]".

En consecuencia, se deben respetar los parámetros de control que enmarcan la ley penal, que contiene limitaciones para la imposición de las penas accesorias (art. 46 Código Penal-por el mismo tiempo que la pena de prisión-); la prohibición de exceder el límite temporal (art. 51 Código Penal-de 6 meses a 20 años-)[32] "*finalmente,* [que la pena accesoria se] *imponga siempre que la infracción se cometa con abuso del ejercicio de cualquiera de las mencionadas actividades, medie relación de causalidad entre el delito y la profesión o contravenga las obligaciones que de su ejercicio se deriven"*[33].

[27] Ídem.
[28] *Cfr. Ídem.*
[29] *Cfr.* Artículo 53 Código Penal.
[30] Artículo 59 Código Penal.
[31] Ibidem.
[32] *Cfr.* Corte Constitucional, Sentencia C-407 de 2020, Magistrado Ponente José Fernando Reyes.
[33] ídem.

En relación con estos hallazgos el ICBF evidencia que la intención del Congreso es endurecer las penas por la comisión de los delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales de los niños, niñas y adolescentes, lo cual se reconoce como importante y necesario, no solo como mecanismo punitivo sino por el posible efecto disuasivo y preventivo que pueda tener. Sin embargo, la delimitación de la inhabilidad y su adaptación al ordenamiento jurídico permitirá establecer sanciones que se ajusten a los principios y lineamientos constitucionales y que, por lo tanto, admitan una correcta y efectiva aplicación de la norma.

2.4. Consideraciones sobre las medidas de aseguramiento:

El artículo 150 de la Constitución Política contiene la cláusula general de competencia que le otorga al Congreso de la República un amplio margen de configuración legislativa, lo habilita para regular todos los asuntos en materia penal, y en este orden y los relativos a los procesos, los procedimientos, las etapas, y los términos, además de todos los otros aspectos que se desarrollan en la ley y que se requieren para implementar la policita criminal, salvaguardar los bienes jurídicos constitucionalmente relevantes y los derechos fundamentales, particularmente el debido proceso y el acceso a la administración de justicia[34].

Así, "*en ejercicio de la potestad oficial de sancionar, el legislador dispone de un margen de autonomía, no solo para penalizar conductas, sino también para elaborar modelos de procesamiento acordes con la política criminal que pretenda promover, con los momentos y requerimientos de tipo histórico y político y las razones de conveniencia pública que crea aconsejable atender. Puede optar, así, por diseñar sistemas de proceso penal con rasgos definidos de uno u otro modelo teórico, con diversas fases, medidas cautelares, competencias y procedimientos de investigación. Así mismo, con esquemas de garantías orgánicas y procesales que considere útiles o adecuadas y con técnicas particulares de investigación y juzgamiento*.[35]" No obstante, esta autonomía legislativa está limitada por los principios rectores y los derechos fundamentales contenidos en el ordenamiento constitucional y, por lo tanto, se rige por criterios tales como la necesidad, adecuación, razonabilidad y proporcionalidad[36].

---

[34] *Cfr.* Corte Constitucional, Sentencia C-227 de 2009, Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva.

[35] Corte Constitucional, Sentencia C-469 de 2016, Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva.

[36] "*Cobran aquí especial relevancia el derecho a ser tratado conforme a la dignidad humana, la afirmación general del principio de libertad y la absoluta excepcionalidad de su restricción, la inviolabilidad de comunicaciones y de domicilio, los derechos a la igualdad, la intimidad personal y familiar, la honra, la libertad de conciencia y el buen nombre. Así mismo, la prohibición de ser sometido a desaparición forzada, a torturas y a tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes; así como la interdicción de detenciones, prisión o arresto por deudas y de penas y medidas de seguridad imprescriptibles*". Ídem.

En palabras de la Corte Constitucional, "*la determinación sobre las medidas de aseguramiento, los requisitos y los supuestos en que ellas resultan procedentes, así como las condiciones para su cumplimiento, son decisiones que involucran consideraciones de política criminal, de conveniencia y de oportunidad que caen bajo la órbita de competencia legislativa. Sin embargo, no se trata de una potestad absoluta sino que ella encuentra su límite en los fines constitucionales y en los derechos fundamentales, y debe estar guiada por los principios de razonabilidad y proporcionalidad*"[37].

En este contexto, en el marco del procedimiento penal, se crearon las medidas de aseguramiento como herramientas procesales cuyo propósito es garantizar la debida administración de justicia y salvaguardar los derechos de las víctimas y de la sociedad en general. Se caracterizan por ser transitorias, excepcionales y por imponerse con fines preventivos.

El capítulo III del Código de Procedimiento Penal[38] desarrolla lo concerniente a las medidas de aseguramiento, dispone que quien las impone es el juez de control de garantías a solicitud del fiscal o en su defecto de la víctima o su apoderado[39]. El artículo 307 del mencionado Código dispone que hay medidas de aseguramiento privativas de la libertad y no privativas de la libertad. Dentro de las medidas no privativas de la libertad se encuentran aquellas que no restringen la libertad personal del imputado pero que pretenden garantizar su comparecencia al proceso, evitar la obstrucción de la justicia y proteger a la víctima y a la sociedad.

El artículo 5 del proyecto de ley que nos ocupa adiciona un numeral al literal B del artículo 307 de la Ley 906 de 2004, es decir establece una nueva medida de aseguramiento no privativa de la libertad, consistente en la *prohibición de ejercer cargos, oficios o profesiones que impliquen un trato directo, habitual o circunstancial con menores de edad*.

Pues bien, el ICBF evidencia que se trata de una medida de carácter preventivo que se incluye dentro de las regulaciones que pretende adoptar el Congreso para garantizar un mayor nivel de protección de los niños, niñas y adolescentes. Se entiende además que para su debida implementación y aplicación esta adición genera el consecuente deber de informar sobre la imposición de la medida, de forma tal que se retire del servicio (más no del cargo) al imputado para evitar el contacto directo con la víctima y con otras(os) niños, niñas y adolescentes durante el trámite procesal penal.

[37] Corte Constitucional, Sentencia C-318 de 2008, Magistrado Ponente Jaime Córdoba Triviño.
[38] Ley 906 de 2004.
[39] Artículo 306 Ídem.

Esta medida no es contraria al debido proceso ni la presunción de inocencia del imputado y, en cambio materializa el interés superior de los niños, niñas y adolescentes porque contribuye a prevenir todas las formas de violencias sexuales en su contra, en tanto amplía jurídicamente las acciones de protección y acción inmediata ante situaciones de riesgo.

En este sentido, es importante que se haga una debida justificación de la imposición de la medida, tal como lo establece la ley, que se estudie su idoneidad, necesidad y razonabilidad atendiendo a las situaciones únicas y particulares de cada caso, pues si bien no se trata de una medida que limite la libertad, si limita el derecho al trabajo como medio de protección para los niños, niñas y adolescentes y como medida preventiva de nuevos actos que los pongan potencialmente en riesgo, cuestión que sin duda materializa el mandato superior de prevalencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, pero que no exime de cargas y deberes a las autoridades que la soliciten e impongan.

3. Consideraciones frente al articulado:

A continuación, se incluyen observaciones específicas sobre el articulado:

Artículo	Observación
Título del Proyecto de Ley: Por medio de la cual se establecen los cargos, oficios o profesiones susceptibles de aplicación de la inhabilidad por delitos sexuales contra menores y se dictan otras disposiciones.	Se sugiere que, en lugar de hacer referencia a menores se use la expresión *menores de edad*, de manera tal que el título de la norma se ajuste al correcto uso el lenguaje o, en su defecto, se reemplace por *niños, niñas y adolescentes.*
Artículo 1. OBJETO. El objeto de la presente ley es establecer los cargos, oficios o profesiones susceptibles de aplicación de la inhabilidad por delitos sexuales contra menores en los términos de la Ley 1918 de 2019 y el límite de la aplicación de la inhabilidad.	1. Se reitera la sugerencia efectuada sobre la expresión *menores* contenida en el título del PL. 2. Se sugiere corregir error de digitación en relación con el año de expedición de la Ley 1918, pues es de 2018 y no de 2019.
Artículo 2º. Adiciónense dos incisos al artículo 219-C de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así: Inhabilidades por delitos sexuales cometidos contra menores: Las personas que hayan sido condenadas por la comisión de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual de persona menor de 18 años de acuerdo con el Título IV de la presente ley; serán inhabilitadas para el desempeño de cargos, oficios o profesiones que involucren	1. Se recomienda efectuar claridad sobre el alcance de la determinación que se hará sobre los términos *relación directa, habitual o circunstancial* con menores de edad, a efectos de desarrollar los conceptos de forma objetiva y permitir a los destinatarios de la norma su correcta aplicación. 2. La temporalidad y la ejecución de la pena accesoria debe considerar los límites

una relación directa y habitual con menores de edad. El juez fijará la duración de la inhabilidad en el fallo condenatorio sujetándose a los límites temporales establecidos en el inciso primero del artículo 51 de la presente ley, la cual empezará a contarse una vez se cumpla la pena principal. El juez determinará la relación directa y habitual con menores de edad del condenado para imponer la inhabilidad para ejercer cargos, oficios o profesiones por delitos sexuales contra menores.	legales y constitucionales que existen en la materia. Lo anterior, en aplicación de postulados superiores relativos a la dignidad humana, los principios de la pena y los derechos de los condenados, todo esto a la luz de la prevalencia de derechos y el interés superior de los niños, niñas y adolescentes. Por lo anterior, el ICBF considera que resulta contrario a los preceptos de la Constitución que la ejecución de la inhabilidad tenga lugar con posterioridad a la pena principal.
Artículo 3. Adiciónese el artículo 2° a la Ley 1918 de 2018, el cual quedará así: ARTÍCULO 2. CARGOS, OFICIOS O PROFESIONES, SUSCEPTIBLES DE APLICACIÓN DE LA INHABILIDAD POR DELITOS SEXUALES CONTRA MENORES. Son susceptibles de aplicación de la inhabilidad especial por delitos contra la libertad, integridad y formación sexual cometido contra persona menor de 18 años, los cargos, oficios o profesiones desarrollados en os ámbitos: educativo, recreativo de cuidado, protección, asistencia, salud, nutrición, bienestar, cultural, artístico, deportivo, religioso, seguridad; que impliquen un trato directo, habitual o circunstancial con menores de edad. Para los efectos de la presente ley se entenderá por trato directo, el contacto o la interacción personal o a través de cualquier medio tecnológico, que se genere en el ejercicio del cargo, profesión u oficio, de forma frecuente con menores de edad. Son susceptibles de aplicación de la inhabilidad especial los siguientes cargos, oficios o profesiones: 1. Docentes, Directivos docentes, coordinadores, orientadores, personal administrativo y demás vinculado a instituciones de educación formal en los distintos niveles educativos. (Inicial, preescolar, básica, media y educación superior). 2. Formadores, instructores, y personal	En relación con los cargos, oficios y profesiones que enumera la norma, el ICBF considera que a pesar de que se entiende que esta lista no es limitante o restrictiva, pues el objeto de la norma es establecer entornos seguros para los niños, niñas y adolescentes, lo que permitiría que se haga extensiva a otros oficios, cargos, profesiones y actividades que involucren una relación directa y habitual con menores de edad, esta clasificación se podría complementar así: - Incluir a los profesionales de áreas del Derecho y/o Trabajo Social que desarrollan actividades de orientación socio jurídica o psicosocial de manera directa o indirecta a la infancia y adolescencia. Incluir profesionales del área de las ciencias sociales y humanas como psicólogos, trabajadores sociales y terapeutas que desarrollan atención en escenarios educativos, sociales, recreativos, de rehabilitación, entre otros. - Incluir nutricionistas y personal de apoyo en la cocción y distribución de alimentos en escenarios educativos, sociales y recreativos. - Ampliar y separar el concepto de “recreativo de cuidado” a actividades recreativas y actividades de cuidado. - Incluir profesionales o personal en recreación, formadores o docentes del deporte y/o recreación.

vinculado a educación para el trabajo y el desarrollo humano o su equivalente. 3. Personal de atención directa que su público objetivo sea menor de edad, en servicios culturales, de recreación y deporte, entre otros (Ludotecas, bibliotecas, parques, clubes deportivos o centros de diversiones). 4. Personal de servicio de transporte escolar. 5. Personal de atención directa en servicios de hotelería y turismo que su público objetivo sea menor de edad. 6. Agentes educativos institucionales y comunitarios de modalidades y estrategias enmarcadas en el servicio público de bienestar familiar que su público objetivo sea menor de edad, bien sea en prevención o protección, (Hogares de Paso y servicios de Albergue y Cuidado). 7. Personal médico, de psicología, enfermería, odontología y demás personal de salud, de atención directa que su público objetivo sea menor de edad. 8. Personal de servicios de limpieza en entornos familiares, educativos, recreativos, deportivos, o de contacto directo que su público objetivo sea menor de edad 9. Sacerdotes, pastores, catequistas y guías espirituales. 10. Personal de atención directa en ventas y comercio, que su público sea a la población infantil. 11. Personal de servicios de cuidados a población infantil, en el ámbito institucional o a domicilio. (Auxiliares de enfermería, acompañantes o cuidadores especializados en la atención de menores de edad). 12. Agentes de protección y seguridad. (personal vinculado a empresas de seguridad privada, servicios de logística y seguridad en eventos públicos, otros). 13. Personal civil vinculado a cuerpos de salvamento y defensa de la población (Defensa Civil, Bomberos, otros). 14. Instructores, formadores, orientadores de los centros de desarrollo y bienestar de estimulación temprana o primera infancia. 15. Representantes legales y miembros de juntas directivas de entidades públicas y privadas que prestan servicios para la atención	-Incluir el personal de servicios generales y vigilancia. - Incluir personal profesional, de apoyo y administrativo en escenarios de protección y restablecimiento de derechos de NNA. - Frente al numeral 4 en el cual se establece el “Personal de servicio de transporte escolar”, se sugiere la siguiente redacción: En personal de servicio de transporte escolar, conductor/a y monitor/a o acompañante de recorrido. - En relación con el numeral 6, se sugiere eliminar los paréntesis y modificar la redacción así: “6. Agentes educativos institucionales y comunitarios de modalidades y estrategias enmarcadas en el servicio público de bienestar familiar, bien sea en servicios de prevención o protección”, lo cual dejará un margen amplio de aplicación, incluyendo los servicios de bienestar familiar de una manera integral. - En el numeral 10, “Personal de ventas y comercio, de atención directa al público cuyo público objetivo es población infantil.” Se recomienda ampliar y/o modificar la expresión población infantil por niñas, niños y adolescentes. -En el numeral 11, se sugiere incluir a enfermeras, terapistas ocupacionales y fisioterapeutas, así: 11. Personal de servicios de cuidados personales en ámbito institucional o a domicilio. (auxiliares de enfermería, acompañantes o cuidadores especializados en la atención de personas, enfermeras, terapistas ocupacionales y fisioterapeutas). -En el numeral 14. “Instructores, formadores, orientadores de los centros de desarrollo y bienestar de estimulación temprana o primera infancia”. Se recomienda ampliar a centros de estimulación o terapéutico físico integral, se podría discriminar en centros de atención a población menor de 18 años en rehabilitación y terapia e incluir los cargos, oficios o

de los niños, las niñas y adolescentes. 16. Cualquier cargo, oficio o profesión que demuestre un trato directo y habitual con menores de edad. 17. Personas o entidades que sostengan contratos temporales con instituciones en los ámbitos educativo, recreativo, de cuidado, protección, asistencia, salud, nutrición, bienestar, cultural, artístico, deportivo, religioso, o de seguridad. Este grupo estará sujeto a la inhabilidad especial cuando su labor implique la realización de reparaciones, obras de construcción, mantenimiento, o cualquier otra actividad que brinde un acceso directo o potencial a menores de edad dentro de las instalaciones de la respectiva institución. Parágrafo. Los cargos, oficios o profesiones enunciados, pueden ser ejecutados en el marco de una relación de carácter remunerado o no remunerado; en causa o actividad que desarrolla una entidad pública o privada.	profesiones ejecutados en los servicios correspondientes a la atención integral en infancia y adolescencia. -Respecto al numeral 16, se recomienda reemplazar la referencia "menores de edad" por "personas menores de 18 años": 16. Cualquier cargo, oficio o profesión que demuestre un trato directo y habitual con personas menores de 18 años. -Adicionalmente, el ICBF estima que, teniendo en cuenta la misionalidad y las funciones asignadas al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, como entidad a cargo la protección integral de los niños, niñas y adolescentes y el fortalecimiento de los jóvenes y familias en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal a través de las 33 Direcciones Regionales y 215 centros zonales en todo el país, la inhabilidad para ocupar cargos relacionados con menores de edad por la comisión de delitos sexuales debe ser extendida y aplicada a todas las personas que desempeñen o vayan a desempeñar empleos o a ejecutar contratos con el ICBF, indistintamente de la forma de la forma de vinculación y de las funciones que desempeñe. Finalmente, se evidencia que el texto el PL incluye la reacción "*cuyo público objetivo sea menor de edad"*, cuestión que se entiende se incluye para delimitar los cargos, profesiones y oficios que son susceptibles de la aplicación de la inhabilidad. No obstante, se sugiere revisar si esto es conveniente en todos los numerales que se propone porque ciertas actividades tales como las de hotelería y turismo no necesariamente son dirigidas a un público objetivo de niños, niñas y adolescentes, pero podrían implicar una relación directa, habitual o circunstancial con esta población por lo que se requiere la protección que brinda la norma.
Artículo 4 Modifíquese el artículo 5 de la Ley 1918 de 2018, el cual quedará así: Artículo 5°. Sanciones. La omisión al deber de	En relación con el parágrafo 1, teniendo en cuenta que la Ley 1437 de 2011 señala en términos generales el procedimiento administrativo sancionatorio y que, frente a la

verificación en los términos de la presente ley o la contratación de personas inhabilitadas para el ejercicio de los cargos, oficios o profesiones mencionadas en el artículo 2 acarreará a las entidades públicas o privadas y/o personas naturales contratantes, sanción consistente en multa equivalente al valor de cinco (5) a cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes. Parágrafo 1. Las sanciones a las que se refiere el inciso anterior, serán impuestas por el Instituto Colombiano de Bienestar familiar - ICBF mediante el procedimiento sancionatorio regulado por ley 1437 de 2011. Parágrafo 2. El valor de las multas causadas con ocasión de las sanciones anteriormente referidas, será recaudado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF y será destinado al Fondo contra la Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes, creado por el artículo 24 de la Ley 679 de 2001.	implementación de la Ley 1918 de 2018 el ICBF ha expedido actos administrativos para reglamentar la imposición de sanciones por la omisión al deber de verificación, se sugiere incluir en la redacción la posibilidad de la expedición de reglamentación por parte del ICBF para este aspecto, así: Parágrafo 1. Las sanciones a las que se refiere el inciso anterior serán impuestas por el Instituto Colombiano de Bienestar familiar - ICBF previo agotamiento del procedimiento administrativo sancionatorio establecido en el Capítulo III del Título III de la Parte Primera de la Ley 1437 de 2011, según reglamentación que sobre el particular expida el ICBF. Lo anterior, teniendo en cuenta que el Parágrafo 2. Establece que “El valor de las multas causadas con ocasión de las sanciones anteriormente referidas, será recaudado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF y será destinado al Fondo contra la Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes, creado por el artículo 24 de la Ley 679 de 2001”, lo cual difiere de la disposición actual, según la cual “El valor de las multas causadas con ocasión de las sanciones anteriormente referidas, será destinadas a la financiación del funcionamiento y promoción del registro de inhabilidades por delitos sexuales contra menores de edad”.
ARTÍCULO 5º Adiciónese un numeral al literal B del artículo 307 de la Ley 906 de 2004. ARTÍCULO 307. MEDIDAS DE ASEGURAMIENTO. Son medidas de aseguramiento: (…) B. No privativas de la libertad. 10. La prohibición del ejercicio de cargos, oficios o profesiones que impliquen un trato directo, habitual o circunstancial con menores de edad.	Se considera importante que se verifiquen las acciones de implementación de esta disposición en consideración a que, al ser una medida preventiva, no se ha desvirtuado la presunción de inocencia del imputado, por lo que no es aplicable el registro como agresor sexual.

4. Conclusiones:

Considerando lo expuesto, se concluye que el Proyecto de Ley 348 de 2024 Cámara- 105 de 2022 Senado responde a la aplicación y materialización del mandato constitucional relativo a la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes de forma prevalente y en atención al interés superior. En otras palabras, se reconoce la imperiosa necesidad de aplicar el enfoque diferencial y prevalente de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a través de disposiciones normativas y medidas afirmativas que permitan garantizar su protección en ambientes seguros, incluso si ello implica la limitación de derechos de otros. Sin embargo, la norma debe ajustarse a los parámetros establecidos en la Constitución Política, en este caso, los relativos al principio de la dignidad humana de los condenados y los fines de la pena, tal como lo ha reiterado la Corte Constitucional.

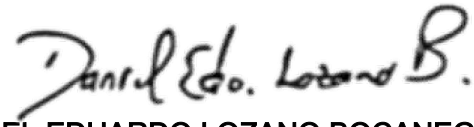
Por lo descrito, se efectuaron una serie de observaciones y recomendaciones con el propósito de adaptar la norma a los postulados de la Constitución Política en materia del principio de dignidad humana en concordancia con la cláusula general de libertad, así como con la integralidad del sistema penal colombiano en correspondencia con las normas contenidas en el Código Penal sobre los principios rectores de la ley penal, los fines de las penas, las características de las penas accesorias, sus límites temporales y su ejecución. Todo, con el propósito de que la norma pueda ser efectiva, eficaz y que, en consecuencia, se logre proteger a los niños, niñas y adolescentes, creando verdaderos *entornos seguros*, garantizando su bienestar y su desarrollo armónico e integral como lo ordena la Constitución Política.
De otra parte, a efectos de alcanzar el propósito de la norma, el ICBF considera pertinente que se incluya en el articulado una referencia más específica sobre la definición de lo que el Legislador entiende por *relación directa y habitual o circunstancial* con menores de edad. Lo anterior, debido a que en la disposición debe existir absoluta claridad sobre el alcance de esos términos, cuestión relevante tanto para el operador judicial como para los demás sujetos que deban aplicarla en el sector público y privado[40].

En suma, el proyecto de ley se considera conveniente, oportuno y necesario. No obstante, se advierte que la disposición normativa debe ajustarse para evitar posibles vicios de inconstitucionalidad y garantizar su efectiva aplicación.

[40] Resulta relevante resaltar que Colombia registra importantes avances en el marco de los principios rectores de empresa y DDHH. En 2011, las Naciones Unidas instaron a los gobiernos a fortalecer y desarrollar acciones que motiven la debida diligencia empresarial para la mitigación de riesgos frente a las vulneraciones de derechos humanos. En ese sentido, con el liderazgo de la Consejería Presidencial de DDHH, en el año 2015, se estableció el primer Plan Nacional de Empresa y DDHH que promueve el respeto y la remediación de impactos directos o indirectos que provocan situaciones de violencia contra las niñas, niños y adolescentes, que implica contemplar en los procesos de construcción de mapas de riesgos estas situaciones y la creación de planes de mitigación al interior de las empresas.

Para terminar, el ICBF solicita que se tengan en cuenta las consideraciones expuestas, reitera su propósito y misión de apoyar y acompañar todas las iniciativas dirigidas a proteger, cuidar y favorecer a los niños, niñas y adolescentes, a sus familias y comunidades y así contribuir a su labor legislativa.

Cordialmente,



DANIEL EDUARDO LOZANO BOCANEGRA
Jefe Oficina Asesora Jurídica

CC: Honorable Representante Ruth Amelia Caycedo Rosero: ruth.caycedo@camara.gov.co

Aprobó: Adriana Velásquez Lasprilla_____ Subdirectora General / _____ Dirección General.
Revisó: Diana Carolina Acosta Escalante, __Líder Grupo de Control Constitucional y Estrategias Jurídicas Oficina Asesora Jurídica.
Consolidó: Valentina Fajardo Gómez, Oficina Asesora Jurídica.
Insumos: Dirección de Protección, Oficina de Aseguramiento de Calidad, Dirección Nacional de Bienestar Familiar, Dirección de Familias y Comunidades y Dirección de Gestión Humana.

Comunicación oficial revisada y aprobada por el remitente de la misma