



## GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 220

Bogotá, D. C., viernes, 8 de marzo de 2024

EDICIÓN DE 6 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

## CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL AL  
PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 123 DE 2023 SENADO

por medio del cual se expide el Estatuto de la Igualdad para la Garantía de los Derechos de las Niñas y Mujeres en toda su diversidad y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C.,

Doctor,  
GREGORIO ELJACH PACHECO  
Secretario General del Senado  
Congreso de la República  
secretaria.general@senado.gov.co  
Carrera 7 No. 8-68  
Bogotá D.C.

ASUNTO: Radicado 202320000482663, concepto institucional componente jurídico al proyecto de Ley Estatutaria 123 de 2023 Senado "Por medio del cual se expide el Estatuto de la Igualdad para la Garantía de los Derechos de las niñas y mujeres en toda su diversidad y se dictan otras disposiciones".

Respetado doctor Eljach,

Con relación al radicado del asunto, frente a la solicitud de emitir concepto institucional al proyecto de Ley Estatutaria 123 de 2023 Senado "Por medio del cual se expide el Estatuto de la Igualdad para la Garantía de los Derechos de las niñas y mujeres en toda su diversidad y se dictan otras disposiciones", que se encuentra pendiente de discutir ponencia para primer debate en Senado, en la Comisión Primera Constitucional Permanente, esta Dirección Jurídica en ejercicio de las competencias que le asisten, en especial la prevista en el artículo 3, de la Resolución 879 de 2023, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinentes realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones conforme a las argumentaciones que se expondrán a continuación:

## 1. Antecedentes

La Dirección Jurídica del Ministerio de Salud y Protección Social, recibió el memorando radicado 202320000482663 del 15 de diciembre de 2023, del Viceministro de Salud Pública y Prestación de Servicios, por medio del cual remitió concepto técnico unificado, consolidado y actualizado en un único radicado del proyecto de Ley Estatutaria 123 de 2023 Senado "Por medio del cual se expide el Estatuto de la Igualdad para la Garantía de los Derechos de las niñas y mujeres en toda su diversidad y se dictan otras disposiciones".

Para lo anterior, remitió los siguientes documentos; Gaceta 1646 de 2023, con enmienda a la ponencia de primer debate al proyecto de Ley Estatutaria No.123 de 2023 Senado, radicada por la H.S. Clara Eugenia López Obregón del partido Pacto Histórico y concepto técnico unificado, consolidado y actualizado suscrito por el Viceministro de Salud Pública y Prestación de Servicios, con Rad. 202320000482663 de 15/12/2023.

## 2. Concepto institucional, componente jurídico

El componente jurídico se construye sobre la base de las consideraciones técnicas del Viceministerio, que se encuentran en el concepto técnico al proyecto de Ley Estatutaria 123 de 2023 Senado, por tal razón, se traerá a colación su criterio.

Una vez revisado y analizado el concepto técnico unificado, consolidado y actualizado suscrito por el Viceministro de Salud Pública y Prestación de Servicios y la última Gaceta del Congreso No. 1646 de 23 de noviembre de 2023, que contiene el proyecto de Ley Estatutaria No.123 de 2023 Senado "Por medio del cual se expide el Estatuto de la Igualdad para la Garantía de los Derechos de las niñas y mujeres en toda su diversidad y se dictan otras disposiciones"; se procedió a revisar el texto del proyecto de ley, con la finalidad de incorporar el componente jurídico de análisis al proyecto de ley, obedeciendo a criterios de constitucionalidad.

De conformidad con lo anterior, se presenta a continuación las observaciones desde un punto de vista jurídico, sobre la enmienda a la ponencia para primer debate al proyecto de Ley Estatutaria 123 de 2023 Senado, presentada a la Comisión Primera Constitucional Permanente, que se encuentra en la gaceta No.1646 de 2023:

## 2.1 Consideraciones del Viceministerio de Salud Pública y Prestación de Servicios

El componente jurídico se construye sobre la base de las consideraciones técnicas del Viceministerio, que se encuentran en el concepto técnico al proyecto de Ley Estatutaria 123 de 2023 Senado, por tal razón, se traerá a colación su criterio.

Al respecto, el Viceministerio realiza una contextualización del proyecto de ley objeto de estudio, así:

"La igualdad de género, se incorporó en el escenario internacional de los derechos humanos mediante la Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada por la Asamblea General el 10 de diciembre de 1948, creando así un hito en el reconocimiento de la igualdad enunciando que: "(...) todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros".

En relación con lo anterior, en el año 1979 se adopta por parte de las Naciones Unidas, el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer -CEDAW-, buscando así que, este se convierta en el tratado más importante para las mujeres y dentro del cual se destaca que todo país que ratifique se compromete entre otros a eliminar toda forma de discriminación contra la mujer en todos los ámbitos de la vida y garantizar el pleno desarrollo y avance de las mujeres para que puedan ejercer y disfrutar de sus derechos humanos y libertades de la misma manera que los hombres.

De manera posterior, en 1985 se llevó a cabo la Conferencia Mundial para el Examen y la Evaluación de los Logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz, escenario donde se concluyó que pese a los considerables progresos realizados y a la participación cada vez mayor de la mujer en la sociedad, las metas y objetivos solo tuvieron un cumplimiento parcial y se debe promover la participación de la mujer con beneficios proporcionales.

De lo anterior se desprende, además, la creación de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, instaurada como el principal órgano intergubernamental mundial dedicado exclusivamente a la promoción de la igualdad de género y empoderamiento de la mujer. Así, corresponde mencionar también que las Naciones Unidas adoptaron 17 objetivos globales interconectados para el desarrollo sostenible, escenario en el cual de manera transversal se propende por la garantía de derechos de la mujer como propuesta de avance a nivel mundial.

Por su parte, y haciendo referencia al nivel nacional, la Constitución Política de 1991 como pilar de los derechos en Colombia, establece en favor de las mujeres entre otros los siguientes derechos: i) igualdad; ii) participación ciudadana y, iii) derecho a la salud, es así que la participación equitativa y equilibrada entre hombres y mujeres es una garantía de rango constitucional y los desarrollos legislativos que se promuevan en la materialización de ello, deben ser considerados como relevantes y determinantes en el ejercicio de la función legislativa.

Por último, lo expresado se evidencia en las sentencias de la Corte Constitucional (2021), donde haciendo mención a la dignidad humana y al derecho de las mujeres y deber de no discriminación por razón de género, se reiteró la obligación del Estado de eliminar estereotipos de género hacia las mujeres indicando la importancia de que:

"(...) Las instituciones jurídicas, las normas previstas en el ordenamiento deben deshacerse de rezagos patriarcales que reproducen la idea de supuesta incapacidad de las mujeres para definir su propio curso de acción. Si el Estado por algún motivo –incluso de carácter histórico– ha contribuido a reforzar el estigma discriminatorio, so pretexto de proteger a las mujeres, ello las humilla y denigra su dignidad. Bajo ese entendido, las instituciones del pasado que aún contemplan disposiciones que irrespetan la dignidad humana de las mujeres deben ser abolidas. Esto es un peso ineludible en el camino que debe seguir el ordenamiento para garantizar que las mujeres construyan su identidad y la desarrollen de conformidad con sus propios planes de vida, respetando su autonomía y dignidad, lo que, a todas luces, no sucede con la disposición acusada, al permitir que la parte dominante de la relación laboral –el empleador– establezca unas reglas distintas entre hombres y mujeres, sin justificación constitucionalmente válida, ni imperiosa."

Lo anterior, en la esfera de la autonomía y la igualdad en la participación de las mujeres en las actividades de la vida económica, laboral, cultural, política y jurídica."

(adicionado por el Acto Legislativo 2 de 2004), que indica que aquellas leyes que tengan que ver con la regulación de los "derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos necesarios para su protección", entre otros eventos, debe tener ese carácter. Esta clase de normas tienen un trámite especial, una mayoría absoluta y una revisión previa de la Corte Constitucional (art. 153 ib.).

Así, es importante mencionar, que la Corte Constitucional, en reiterada jurisprudencia se ha pronunciado sobre las materias que deben ser reguladas por ley estatutaria, así, en Sentencia C-620 de 2001<sup>2</sup>, al referirse a la regulación del habeas corpus, manifestó:

"En síntesis: la jurisprudencia de esta Corte ha sido enfática al señalar que las disposiciones que deben ser objeto de regulación por medio de ley estatutaria, concretamente, en la que respecta a los derechos fundamentales y los recursos o procedimientos para su protección son aquellas que de alguna manera tocan su núcleo esencial o mediante las cuales se regula en forma "íntegra, estructural o completa" el derecho correspondiente."

En ese mismo sentido, la Corte Constitucional, en Sentencia C-687 de 2002<sup>3</sup>, al explicar que la Sentencia C-846 de 2001<sup>4</sup>, sistematizó los criterios básicos por medio de los cuales puede determinarse si una norma está sometida a reserva de ley estatutaria, manifestó:

"De acuerdo con esa jurisprudencia y con los precedentes constitucionales anteriores a ésta, puede concluirse que tal situación ocurre cuando (i) el asunto trata de un derecho fundamental y no de un derecho constitucional de otra naturaleza, (ii) cuando por medio de la norma está regulándose y complementándose un derecho fundamental, (iii) cuando dicha regulación toca los elementos conceptuales y estructurales mínimos de los derechos fundamentales, y (iv) cuando la norma tiene una pretensión de regular integralmente el derecho fundamental.

En este orden de ideas, puede observarse entonces que la existencia de las leyes estatutarias tiene una función doble, identificada especialmente por medio de los criterios (ii) y (iii). Por un lado, la de permitir que el legislador integre, perfeccione, regule y complemente normas sobre derechos fundamentales, que apunten a su adecuado goce y disfrute. Y por otro, la de establecer una garantía constitucional a favor de los ciudadanos frente a los eventuales límites que, exclusivamente en virtud del principio de proporcionalidad, pueda establecer el legislador."

Teniendo en cuenta lo anterior, se encuentra razonable que el proyecto de ley se trámite como ley estatutaria, toda vez que a lo largo del texto del proyecto se propone la creación de principios y garantías para los derechos fundamentales, especialmente el de la igualdad, de las niñas, adolescentes, adultas y adultas mayores y en toda su diversidad en razón de la raza, etnia, situación

<sup>2</sup> M.P. Jaime Araujo Rentería  
<sup>3</sup> M.P. Eduardo Montealegre Lynnett.  
<sup>4</sup> M.P. Manuel José Cepeda

Por otro lado, el Viceministerio, en el concepto técnico hace referencia a la necesidad de impacto fiscal de las normas que requiere el proyecto de ley estatutaria al que nos estamos refiriendo:

**"1. IMPACTO FISCAL**

La propuesta legislativa tiene un impacto económico y fiscal, tanto en la destinación de las fuentes de financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud como en la suficiencia de la Unidad de Pago por Capitación, que debe ser analizado para determinar su viabilidad presupuestal. Al respecto, en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 se establece:

Por lo anterior, en el análisis de impacto fiscal de la norma propuesta se deben tener tres requisitos indispensables, a saber:

- I. Cuantificación de los costos fiscales, es decir, la determinación en moneda corriente del gasto contenido en el proyecto.
- II. Determinación de la fuente adicional de ingresos públicos que permita la financiación del gasto estipulado en la propuesta.
- III. Concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre la conformidad de los requisitos anteriores con el marco fiscal de mediano plazo, el cual podrá presentarse en cualquier momento del trámite legislativo.

Para cumplir con el mandato señalado en la Ley 819 de 2003, es necesario que, tanto en la exposición de motivos del proyecto de Ley como en las ponencias de trámite respectivas, se incluyan expresamente los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional con la cual se garantizará el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la propuesta legislativa, en este sentido, es necesario contar con el concepto del Ministro de Hacienda y Crédito Público, frente a la consistencia de los costos fiscales y la fuente de ingreso, en concordancia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo."

**2.2 Consideraciones jurídicas del proyecto de ley**

**2.2.1 Consideraciones generales**

El objeto del proyecto de Ley Estatutaria 123 de 2023 Senado es "crear el Estatuto de la Igualdad para la Garantía de los Derechos de las mujeres durante todo su curso de vida: niñas, adolescentes, adultas y adultas mayores y en toda su diversidad en razón de la raza, etnia, situación de discapacidad, culto o religión, nacionalidad, condición social o económica, orientación sexual, identidad o expresión de género, procedencia rural, urbana, campesina o pesquera y cualquier otra situación, condición o circunstancia permanente o transitoria". Esta materia se pretende regular por medio de una ley estatutaria, en cumplimiento del literal a) del artículo 152 de la Constitución Política

<sup>5</sup> Artículo 1, Proyecto de ley estatutaria 123 de 2023 S. Gaceta 1646 de 2023.

de discapacidad, culto o religión, nacionalidad, condición social o económica, orientación sexual, identidad o expresión de género, procedencia rural, urbana, campesina o pesquera y cualquier otra situación, condición o circunstancia permanente o transitoria, mediante la adopción de medidas estructurales y de política pública, incluyendo acciones afirmativas para la garantía, reconocimiento, ejercicio y goce de derechos.

Por otro lado, se considera que el objeto del proyecto de ley se encuentra conforme al artículo 13 de la Constitución Política, que expresa:

"ARTÍCULO 15. Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas."

**2.2.2 Consideraciones específicas**

Ahora bien, en el presente acápite se realizan observaciones a algunos artículos del proyecto de ley, teniendo en cuenta el criterio técnico del Viceministerio:

Título/Artículo	Observación
Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto crear el Estatuto de la Igualdad para la Garantía de los Derechos de las mujeres durante todo su curso de vida: niñas, adolescentes, adultas y adultas mayores y en toda su diversidad en razón de la raza, etnia, situación de discapacidad, culto o religión, nacionalidad, condición social o económica, orientación sexual, identidad o expresión de género, procedencia rural, urbana, campesina o pesquera y cualquier otra situación, condición o circunstancia permanente o transitoria.	El Viceministerio, por medio del concepto técnico al proyecto de ley objeto de estudio, sugiere la siguiente redacción para el artículo:  "Se sugiere la siguiente redacción:  <b>Artículo 1. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto crear el Estatuto de la Igualdad para la Garantía de los Derechos de las mujeres durante todo el curso de vida: niñas, adolescentes, mujeres mayores, mujeres migrantes y en toda su diversidad en razón de la cultura, etnia, situación de discapacidad, culto o religión, nacionalidad condición social o económica, orientación sexual, identidad o expresión de género, procedencia rural, urbana, campesina o pesquera y cualquier otra situación, condición o circunstancia permanente o transitoria.
Para ello se dispone de medidas estructurales y de política pública, incluyendo acciones afirmativas, con el fin de promover el derecho fundamental de las mujeres a la igualdad para la garantía, reconocimiento, ejercicio y goce de derechos, desarrollo de potencialidades y	Para ello se dispone de medidas estructurales y de política pública, incluyendo acciones afirmativas, con el fin de promover el derecho fundamental de las mujeres a la igualdad para la garantía, reconocimiento, ejercicio y goce de organismos intergubernamentales de derechos humanos. La

<p>realización de justicia social, económica y ambiental.</p> <p><i>interpretación se realizará adoptando los estándares más altos posibles que garanticen el goce efectivo de los derechos de todas las mujeres.</i></p> <p><i>Para todos los efectos legales, se aplicará la interpretación más favorable y garantista en favor de la mujer.<sup>4</sup></i></p> <p><b>Artículo 3. Definiciones.</b> Para los efectos de la presente ley, se establecen las siguientes definiciones:</p> <p><b>1. Acciones afirmativas para la igualdad material o sustantiva de las mujeres:</b> Son medidas dirigidas a favorecer a las mujeres con el fin de eliminar o reducir las desigualdades e injusticias de tipo social, cultural, económico, político y ambiental que las afectan o para lograr su mayor representación y participación en los ámbitos público y privado. Las acciones afirmativas son transitorias y temporales, deben ser objeto de evaluación constante y permanecer vigentes mientras subsistan las situaciones de desigualdad.</p> <p><b>2. Acciones transformadoras:</b> Son todas aquellas acciones que están encaminadas a erradicar la discriminación y las violencias contra las mujeres sin omitir los deberes del Estado en materia de atención, sanción, prevención, reparación, garantías de no repetición e información.</p> <p><b>3. Derecho fundamental de las mujeres a la igualdad:</b> Es el derecho de las mujeres durante todo su curso de vida y en todas sus diversidades a gozar de los mismos derechos, tratos, oportunidades y acceso a recursos de todos los demás miembros de la sociedad, el cual se materializa a través del goce efectivo de todos los demás derechos en su conjunto sin distinción alguna y en todos los ámbitos de la vida.</p>	<p><i>Respecto del artículo en cita, se considera pertinente tener en cuenta varios aspectos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Las acciones afirmativas, deben incorporar el proceso de participación diferencial entre las mismas mujeres y el filtro que permita identificar aspectos como el grupo poblacional al que corresponden.</li> <li>En el marco del derecho fundamental de las mujeres a la igualdad y la discriminación, debe tenerse en cuenta, la inclusión de las mujeres transgénero como parte de la población objetivo.</li> <li>En relación con la división sexual del trabajo, es pertinente identificar el trabajo de las cuidadoras y la economía del cuidado.</li> </ul> <p><i>Adicionalmente, se sugiere la siguiente redacción respecto de algunos numerales:</i></p> <p><b>Numeral 4 literal a):</b></p> <p><b>a. Discriminación directa contra las mujeres:</b> Es un tratamiento diferenciado desfavorable que se confiere a una niña, adolescente o mujer por el hecho de serlo o fundado en categorías como etnia, cultura, religión, orientación sexual, identidad o expresión de género, condición de discapacidad, opiniones personales y todos los demás factores que menoscaben o anulen el reconocimiento, goce y ejercicio de los derechos de las mujeres.</p> <p><b>Numeral 5:</b></p>
<p>generan expectativas en el trabajo según si es hombre o mujer.</p> <p><b>6. Estereotipos de género:</b> Son ideas, prejuicios, creencias, convicciones o prácticas generalizadas sobre las características asociadas a lo masculino o lo femenino, basadas en relaciones desiguales de poder, y que se relacionan con las capacidades, habilidades o roles que deben o pueden desarrollar las personas en un determinado contexto social y momento histórico dependiendo de su sexo o género.</p> <p><b>7. Mujeres en toda su diversidad:</b> Es un concepto que busca romper con estereotipos y generalizaciones al reconocer y visibilizar la diversidad e interseccionalidad que existe entre las mujeres en razón de la raza, etnia, curso de vida, condición de discapacidad, culto o religión, nacionalidad, condición social o económica, orientación sexual, identidad o expresión de género, procedencia rural, urbana, campesina o pesquera y cualquier otra característica, situación, condición o circunstancia permanente o transitoria.</p> <p><b>Artículo 4. Principios.</b> La interpretación y aplicación de esta ley se hará de conformidad con los siguientes principios: (...)</p> <p><b>1. Principio de accesibilidad:</b> Es una condición previa para que las mujeres con discapacidad o con necesidades especiales puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en la sociedad en igualdad de condiciones. Este principio implica la adopción de medidas concretas para garantizar el acceso de las mujeres en toda su diversidad al trabajo, a la salud, al entorno físico, al espacio público, al transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información.</p>	<p><i>Respecto del artículo en cita, se considera pertinente tener en cuenta varios aspectos:</i></p> <p><b>4. Discriminación contra las mujeres:</b> Es toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo o género que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos de las mujeres, sobre la base del derecho a la igualdad, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera. Esta discriminación puede ser directa o indirecta.</p> <p><b>División sexual del trabajo—Asignación de—tareasy actividades—de acuerdo con el sexo de la persona—que adjudican roles—específicos—y generan expectativas en el trabajo según si es hombre o mujer.</b></p> <p><i>Este numeral debe reorientarse, considerando aspectos tales como género, sexo y orientación sexual, pues de lo contrario, inferir que este aspecto solo depende del género, resulta vulnerable de derechos.</i></p> <p><b>Numeral 6:</b></p> <p><b>Estereotipos de género:</b> Son ideas, prejuicios, creencias, convicciones o prácticas generalizadas sobre las características asociadas a lo masculino o lo femenino, basadas en relaciones desiguales de poder, y que se relacionan con las capacidades, habilidades o roles que deben o pueden desarrollar las personas en un determinado contexto social y momento histórico dependiendo de su sexo, género, identidad de género, u orientación sexual.</p> <p><b>Numeral 7:</b></p> <p><b>Mujeres en toda su diversidad:</b> Es un concepto que busca romper con estereotipos y generalizaciones al reconocer y visibilizar el enfoque diferencial e interseccionalidad que existe entre las mujeres en razón de la raza, etnia, cultura, curso de vida, condición de discapacidad, culto o religión, nacionalidad, condición social o económica, orientación sexual, identidad o expresión de género, procedencia rural, urbana, campesina o pesquera, ciclo de vida, y cualquier otra característica, situación, condición o circunstancia permanente o transitoria.<sup>6</sup></p> <p><b>5. División sexual del trabajo:</b> Asignación de tareas y actividades de acuerdo con el sexo de la persona, que adjudican roles específicos y</p>
	<p><sup>6</sup> Ibidem.</p>

<sup>4</sup> Concepto técnico Viceministerio de Salud Pública y Prestación de Servicios, Rad. 2023200048266 del 15 de diciembre de 2023.

<sup>6</sup> Ibidem.

**6. Principio de paridad:** Implica la participación y representación equitativa de hombres y mujeres en toda su diversidad en los puestos de poder y toma de decisiones en las diferentes esferas de la vida política, económica y social. La paridad se hace efectiva garantizando una participación de al menos el cincuenta por ciento (50%) de mujeres y requiere de medidas afirmativas para superar las desigualdades e injusticias estructurales en su participación y representación.

**a) Universalidad.** Los residentes en el territorio colombiano gozarán esclusivamente del derecho fundamental a la salud en todas las etapas de la vida (...)” (Subrayado fuera de texto)

Así, podría afirmarse que los derechos fundamentales a la salud de las mujeres con discapacidad o con necesidades especiales, están garantizados en todo el territorio nacional. Sin embargo, es posible reforzar la disposición y orientarla específicamente al cumplimiento y accesibilidad del derecho a la salud de las mujeres con discapacidad o con necesidades especiales.

Por otro lado, El Viceministerio, realizó la siguiente observación del principio de paridad:

*“Resulta pertinente identificar como tendrá aplicación el principio de paridad en relación con la presencia simultánea de dos o más características diferenciales de las mujeres que incrementan la desigualdad.”*

El Viceministerio, se pronunció frente al presente artículo así:

*“Se recomienda armonizar con la definición del Minsalud disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rd/Listas/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PPP/ABC/enfoqueCV.pdf>*

*Es el enfoque que aborda los momentos del continuo de la vida y reconoce que el desarrollo humano y los resultados en salud dependen de la interacción de diferentes factores a lo largo del curso de la vida, de experiencias acumulativas y situaciones presenias de cada individuo influenciadas por el contexto familiar, social, económico, ambiental y cultural; entendiendo que invertir en atenciones oportunas en cada generación repercutirá en las siguientes y que el mayor*

<sup>7</sup> Ibidem.

<p><b>Artículo 6. Criterios de actuación.</b> Serán criterios generales del Estado para garantizar los derechos de las mujeres: (...) 7. La participación paritaria y efectiva de las mujeres en las candidaturas, los cargos públicos e instancias de decisión de todas las entidades, órganos, corporaciones y ramas del poder público. (...) 8. La protección y garantía de los derechos sexuales y reproductivos incluyendo la maternidad, con especial atención en la promoción de la corresponsabilidad social y del Estado respecto de los efectos derivados del embarazo, parto y lactancia. (...)</p>	<p><i>beneficio de un momento vital puede derivarse de intervenciones hechas en un periodo anterior.</i><sup>8</sup> El Viceministerio, se pronunció frente al presente artículo así: <i>Respecto de este artículo se deben tener en cuenta las siguientes apreciaciones:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La participación paritaria y efectiva en cargos públicos, debe efectuarse lo relacionado con las carreras especiales dado que su ingreso, permanencia y ascenso se basa exclusivamente en el mérito. En todo caso, deben desplegarse o llevarse a cabo las acciones tendientes a la garantía en el acceso por parte de las mujeres a la participación en la selección.</li> <li>• Se deben fijar las fórmulas para los cálculos que permitan determinar el porcentaje de participación de todas las mujeres y su ponderación en el acceso con enfoque de interseccionalidad ante la concurrencia de más factores diferenciales.</li> <li>• En relación con el numeral 8, debe detallarse o hacerse alusión a lo relacionado con géneros diversos lactantes.<sup>9</sup></li> </ul>	<p>cumplimiento de las políticas públicas y planes de desarrollo de cada entidad territorial. Las instancias departamentales y municipales preverán la participación de las mujeres en los mismos, a través de los Consejos Consultivos Territoriales de Mujeres.</p>	<p>de ingreso que va a financiar la creación de las instancias para verificar la viabilidad de las mismas.</p>
<p><b>Artículo 21. Instancias departamentales y municipales de articulación y coordinación para garantizar la igualdad y los derechos de las niñas y las mujeres en toda su diversidad.</b> Los gobiernos departamentales, distritales y municipales conformarán o formalizarán instancias de articulación y coordinación interinstitucional para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas para la igualdad y derechos de las niñas y las mujeres en toda su diversidad. A su vez, promoverán el fortalecimiento, a nivel técnico y de capacidades, de los Consejos Consultivos Departamentales, Distritales y Municipales de Mujeres, como instancias veedoras del</p>	<p>El Viceministerio, se pronunció al respecto: <i>Se recomienda que, antes de crear más instancias, este proyecto fortalezca estrategias que ya se vienen implementando en el país, como los Comités Territoriales, que también tiene este propósito; esto en aras de la racionalidad administrativa, y la no duplicación esfuerzos en los municipios de categorías 5ª y 6ª (que representan más del 90% del país).<sup>10</sup></i> El proyecto de ley requiere el análisis de impacto fiscal de las normas de conformidad con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, pues la creación de instancias departamentales y municipales impacta directamente el presupuesto de los entes territoriales y de la Nación. En todo caso, se debe contemplar desde el inicio la fuente</p>	<p>El Ministerio de la Igualdad y Equidad, en coordinación con el Ministerio del Interior, formularán lineamientos técnicos para la puesta en funcionamiento y garantizará los mecanismos para la articulación entre las instancias de los diferentes niveles de gobierno, especialmente con la institucionalidad que conforma el Sistema Nacional de Bienestar Familiar y el subsistema nacional de mujeres.</p> <p><b>Artículo 27. Igualdad para las mujeres en el ámbito de la salud.</b> Las entidades y órganos del poder público en todos los niveles, en el marco de sus respectivas competencias, realizarán las acciones tendientes a eliminar todos los obstáculos legales y de hecho que impiden el acceso de las mujeres a los servicios de salud de manera amplia e integral, incluyendo la salud mental, física, sexual y reproductiva, desde una perspectiva que contemple el enfoque de curso de vida y la diversidad de las mujeres para garantizar la igualdad en el ámbito de la salud. En este sentido, deberán abstenerse de adoptar medidas regresivas que obstaculicen el ejercicio de este derecho y los que le sean conexos, e implementar las acciones necesarias para garantizarlos de manera progresiva.</p>	<p>El Viceministerio, sugiere la siguiente redacción para el artículo: <i>Se sugiere tener en cuenta la siguiente redacción:</i> <b>Artículo 27. Igualdad para todas las mujeres en el ámbito de la salud.</b> Las entidades prestadoras del servicio de salud en todos los niveles y en el marco de sus competencias, realizarán las acciones tendientes a eliminar todos los obstáculos legales y de hecho que impiden el acceso de las mujeres a los servicios de salud de manera amplia e integral, incluyendo la salud mental, física, sexual y reproductiva, desde una perspectiva que contemple el enfoque de curso de vida y la diversidad de las mujeres para garantizar la igualdad en el ámbito de la salud. <i>En este sentido, deberán abstenerse de adoptar medidas regresivas que obstaculicen el ejercicio de este derecho y los que le sean conexos, e implementar las acciones necesarias para garantizarlos de manera progresiva.</i><sup>11</sup></p>
<p><sup>8</sup> Ibidem. <sup>9</sup> Ibidem. <sup>10</sup> Ibidem.</p>		<p><b>Artículo 28. Acceso universal y eliminación de barreras a la anticoncepción.</b> Las mujeres tienen el derecho de elegir y acceder a los diversos métodos anticonceptivos en el territorio nacional, reconociendo la diversidad cultural, las</p>	<p>Es importante advertir que el cumplimiento del artículo 28 del proyecto de ley, debe tener presente el cumplimiento del artículo 15 de la Ley Estatutaria 1751 de 2015, que contempla los criterios de exclusión de medicamentos, servicios o tecnologías no</p>
<p><i>procedimiento técnico-científico, participativo, de carácter público, colectivo y transparente que determina las tecnologías y servicios que no serán financiados con recursos públicos asignados a la salud</i>; en aplicación de dicha Resolución y una vez realizados el procedimiento, se actualiza el listado de exclusiones.  Se aclara que actualmente los productos de salud menstrual no hacen parte de las tecnologías en salud financiadas con recursos públicos asignados a salud, toda vez que cumplen con los criterios de exclusión establecidos en los artículos 8 y 15 de la Ley 1751 de 2015. Por lo anterior, es necesario identificar y generar una fuente de financiación adicional, contando con el correspondiente estudio de impacto fiscal para conocer el monto de la inversión y las fuentes de financiación, las cuales no pueden ser la Unidad de Pago por Capitación (Resolución 2808 de 2023), ni los presupuestos máximos (Resolución 1139 de 2022), toda vez que, financiar dichos insumos con estos recursos implicaría desconocer y pasar por alto lo dispuesto en la Ley 1751 de 2015. En ese sentido, se reitera la necesidad de realizar el análisis de impacto fiscal de las normas del artículo 7 de la Ley 819 de 2003.  El Viceministerio, se pronunció frente al presente artículo así: <i>Respecto de este artículo, deben tenerse en cuenta varios aspectos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Debe analizarse si el acceso a productos de gestión menstrual se relaciona únicamente con temas como barreras económicas, administrativas y de suministro, esto teniendo en cuenta que, las brechas en relación con la gestión en el entorno de lo menstrual, están relacionadas con acceso a agua, espacios íntimos, desechos adecuados del insumo de contención menstrual, disposición de elementos de higiene de acuerdo con las cosmovisiones e imaginarios sociales y el estigma</li> </ul>		<p>cosmovisiones y los conocimientos tradicionales y ancestrales. El Gobierno nacional adoptará medidas específicas que garanticen la materialización de este derecho con especial énfasis en las mujeres que más barreras enfrentan debido entre otras, a sus condiciones socioeconómicas, pertenencia étnico-racial, ausencia de afiliación al sistema de salud, edad, estatus migratorio, identidad o expresión de género, ubicación geográfica y estado de privación de la libertad, entre otros. El Gobierno nacional implementará medidas para promover la corresponsabilidad en el uso de los métodos anticonceptivos por parte de los hombres, a través de acciones dirigidas a transformar culturalmente los estereotipos de género que desincentivan el uso de anticonceptivos y su responsabilidad frente al ejercicio de la sexualidad.</p>	<p>susceptibles de ser financiados con los recursos de la salud. Lo anterior, debido a que se debe determinar si todos los diversos métodos anticonceptivos están incluidos en el Plan de Beneficios en Salud (PBS) y no excluidos en virtud del artículo 15 ibidem, para asegurar el derecho al acceso de todos los métodos anticonceptivos a las mujeres. En caso de no estar incluidos en el PBS, es necesario determinar la fuente de ingreso adicional que va a financiar los diferentes métodos anticonceptivos para garantizar el derecho a acceder a los mismos. En ese sentido, se reitera la necesidad de realizar el análisis de impacto fiscal de las normas del artículo 7 de la Ley 819 de 2003.</p>
		<p><b>Artículo 29. Garantía y promoción del derecho a la salud menstrual.</b> Las autoridades del orden nacional y territorial adoptarán las medidas necesarias orientadas a la eliminación de barreras económicas, administrativas y de suministro, para el acceso a productos de salud menstrual, priorizando aquellas poblaciones que se encuentren en situación de vulnerabilidad en ámbitos urbanos y rurales, como es el caso de las mujeres en privación de libertad.</p>	<p>Es importante advertir que el cumplimiento del artículo 29 del proyecto de ley, debe tener presente el cumplimiento del artículo 15 de la Ley Estatutaria 1751 de 2015, que contempla los criterios de exclusión de medicamentos, servicios o tecnologías no susceptibles de ser financiados con los recursos de la salud.  Al respecto, se debe manifestar que en el marco del procedimiento técnico-científico, el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 2273 de 2021, "Por la cual se adopta el nuevo listado de servicios y tecnologías en salud que serán excluidas de la financiación con recursos públicos asignados a la salud", actualmente vigente, en la cual, se excluyó expresamente las "TOALLAS HIGIENICAS, PAÑITOS HUMEDOS, PAPEL HIGIÉNICO E INSUMOS DE ASEO" de la financiación con recursos del Sistema.  Ahora bien, es menester aclarar que, en relación con el procedimiento técnico-científico de exclusiones, el Ministerio de Salud y Protección Social, expidió la Resolución 318 de 2023, "por la cual se actualiza el</p>

<p>que desea tener, el espacio entre cada gestación, el momento oportuno para hacerlo durante su curso de vida, cómo y con quién desea tenerlos. La toma de decisiones respecto al ejercicio de su sexualidad o reproducción estará desprovista de cualquier interferencia, violencia y coacción por parte del Estado o de terceros.</p> <p><b>Artículo 32. Acceso universal a la salud sexual y a la salud reproductiva.</b> Las mujeres en toda su diversidad tienen derecho a la salud sexual y reproductiva. La atención que requieran las mujeres en materia de salud sexual y reproductiva es esencial y urgente, y deberá prestarse teniendo en cuenta los principios y enfoques establecidos en esta ley. El Gobierno nacional deberá implementar una política pública sobre la materia, la cual incorpore medidas diferenciales para las mujeres que viven en la ruralidad, y reconozca y fortalezca los saberes ancestrales de los pueblos étnicos, como la partería y las prácticas comunitarias diversas.</p> <p>Parágrafo. El Gobierno nacional y los entes territoriales, avanzarán en la transformación y eliminación de las prácticas de mutilación genital femenina.</p> <p><b>Artículo 33. Atención diferenciada en materia de salud mental para las mujeres.</b> El Ministerio de Salud y Protección Social adoptará medidas y acciones diferenciadas para atender a las mujeres que han sufrido afectaciones en materia de salud mental, asegurando los enfoques establecidos en esta ley, lo anterior, teniendo en cuenta los</p>	<p>Es importante definir el alcance del derecho al acceso universal a la salud sexual y reproductiva, con miras de determinar el posible costo fiscal del mismo y determinar las nuevas fuentes de ingresos que van a garantizar la presente disposición. Se reitera la necesidad de analizar el impacto fiscal de las normas del artículo 7 de la Ley 819 de 2003. Adicionalmente, se debe analizar lo manifestado por el Viceministerio:</p> <p><i>*Se recomienda tener cuenta lo siguiente:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La política pública de salud sexual debe tener en cuenta lo establecido en el Plan nacional de Desarrollo 2022-2026 en relación con la implementación del plan nacional de salud sexual y reproductiva.</li> <li>• Lo relacionado con la mutilación genital femenina, debe armonizarse con las orientaciones y lineamientos para el abordaje y la atención integral en salud de las víctimas de mutilación genital femenina en Colombia que para efectos de consulta puede encontrarse en el siguiente link: <a href="https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/E/T/abordajeatencion-mutilacion-genital-femenina.pdf">https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/E/T/abordajeatencion-mutilacion-genital-femenina.pdf</a><sup>13</sup></li> </ul> <p>El Viceministerio, se pronunció frente al artículo, así:</p> <p><i>*Respecto de este artículo, se debe tener en cuenta que desde el Ministerio de Salud Pública y Protección Social se está llevando a cabo la actualización de la Política de Salud Mental, la cual entre otros aspectos incorpora aspectos relacionados con el monitoreo, seguimiento y evaluación y</i></p>
<p>impactos diferenciados en la salud mental de las mujeres que se derivan entre otras de las violencias, la discriminación, las cargas de cuidado y la defensa de los derechos humanos.</p> <p>Parágrafo. El Ministerio de Salud y Protección Social implementará, en un término de doce (12) meses desde la expedición de esta ley, una herramienta de monitoreo, seguimiento y evaluación a la transversalización del enfoque de género y a la atención diferencial de las mujeres en el marco de la política nacional de salud mental.</p> <p><b>Artículo 42. Programa de prevención y atención a los casos de violencias en el sector educativo.</b> El Ministerio de Educación Nacional diseñará un programa nacional de prevención y atención a los casos de violencias contra las mujeres en el sector educativo. Este programa propenderá por la transformación cultural para la erradicación de estereotipos y sesgos de género, y por la creación e implementación de mecanismos y rutas efectivas para la atención integral y el seguimiento a todas las formas de violencia contra las mujeres.</p> <p>Como parte integral del programa, el Ministerio de Educación Nacional adoptará lineamientos para la creación de rutas, protocolos y planes de acción institucionales para la prevención, detección y atención de las violencias y discriminaciones contra las mujeres, y basadas en género en las instituciones educativas. El Ministerio de Educación Nacional deberá recoger y sistematizar información reportada por las Secretarías de Educación sobre los casos de violencia contra las mujeres y basadas en género que se hayan producido en el sector educativo. El consolidado</p>	<p>enfoque diferencial.<sup>14</sup></p> <p>El Viceministerio, se pronunció frente al artículo, así:</p> <p><i>Se recomienda armonizar este artículo de conformidad con lo establecido en la Ley 1620 de 2013 "Por la cual se crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar".<sup>15</sup></i></p> <p>deberá ser reportado al Sistema Nacional de Registro, Atención, Seguimiento y Monitoreo de las Violencias contra las niñas, las adolescentes y las mujeres, incluyendo información de los casos individuales, las acciones y decisiones tomadas en cada caso y datos sobre la deserción escolar relacionada con las violencias contra las mujeres.</p> <p>Parágrafo. El Ministerio de Educación Nacional presentará al Sistema Nacional de Registro, Atención, Seguimiento y Monitoreo de las violencias contra las mujeres, información anual del seguimiento efectivo a las órdenes de artículo 22 literal a) de la Ley 1257 y del decreto 4798 relacionadas con las medidas para promover el acceso de las mujeres víctimas de violencias a la educación técnica o superior, con indicadores de cumplimiento y calidad.</p> <p><b>Artículo 79. Tipos y modalidades de violencias contra las mujeres.</b> Para efectos de la aplicación de la presente ley se tendrán en cuenta los siguientes tipos y modalidades de violencias contra las mujeres (...)</p> <p>d) <b>Violencia gineco-obstétrica:</b> Es una forma de violencia contra las mujeres en la prestación de servicios de salud reproductiva. Abarca todas las situaciones de tratamiento violento, indigno, irrespetuoso, abusivo, negligente, de coerción, de violación del secreto profesional y divulgación de información privada o de denegación total o parcial de tratamientos y/o servicios de salud reproductiva durante todo el curso de vida de las mujeres, en especial aquellos eventos relacionados con la menstruación, pre concepción, fertilidad, infertilidad, embarazo, parto, postparto, menopausia, tratamientos de enfermedades de los órganos reproductivos y</p> <p>Frente al literal d) del artículo 79 que manifiesta que se define la violencia gineco-obstétrica como la: "denegación total o parcial de tratamientos y/o servicios de salud reproductiva durante todo el curso de vida de las mujeres, en especial aquellos eventos relacionados con la menstruación". Se debe tener presente que actualmente, no hay financiación de "TOALLAS HIGIÉNICAS, PAÑITOS HUMEDOS, PAPEL HIGIÉNICO E INSUMOS DE ASEO"<sup>16</sup> con recursos de la salud, por lo tanto, no se podría considerar como violencia gineco-obstétrica la no financiación de elementos de higiene menstrual, pues no se cuenta con los recursos para financiar los mismo.</p>

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> Ibidem.  
<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> Resolución 2273 de 2021, "Por la cual se adopta el nuevo listado de servicios y tecnologías en salud que serán excluidas de la financiación con recursos públicos asignados a la salud".

sexuales, o cualquier atención relacionada con su reproducción, bien sea durante la atención en salud o en los centros de salud públicos o privados. Este tipo de violencia puede manifestarse a través de violencia física, psicológica, simbólica, económica, social, institucional, o por violación al derecho a la información y privacidad.

Constituyen violencias gineco obstétricas, entre otras, las prácticas dirigidas hacia las mujeres como cirugías forzadas, procedimientos médicos no consentidos, restricción física de las mujeres para el parto, ataques verbales por personal médico, coerción por negación de tratamiento, manipulación u ocultamiento de información, presión o maltrato emocional y/o psicológico por parte del personal médico o cualquier práctica médica que incumpla el derecho al consentimiento previo, libre e informado, el derecho a la dignidad, buen nombre, honra, libertad e integridad personal y respeto a la libertad, integridad y formación sexual y los derechos humanos y fundamentales que tienen las mujeres en su condición de pacientes.

**3. Conclusiones**

Teniendo en cuenta el análisis jurídico anterior, se puede concluir que el proyecto de Ley Estatutaria No.123 de 2023 Senado, es CONVENIENTE, por las siguientes razones:

- 3.1 La temática del proyecto de ley es competencia del legislador estatuario, pues cumple con los criterios básicos para tramitar una norma como ley estatutaria.
- 3.2 El objeto del proyecto de ley se encuentra conforme al artículo 13 de la Constitución Política.
- 3.3 Se sugiere aplicar las observaciones del área técnica en la materia. A continuación, se transcribe sus conclusiones:

*"Finalmente, con base en la revisión del proyecto de ley en mención y en relación con los artículos que cuentan con un pronunciamiento por ser competencia de este Ministerio, se conceptúa CONVENIENTE el proyecto normativo, siempre y cuando se tomen en cuenta las observaciones emitidas desde las áreas técnicas y se lleva a cabo el análisis de impacto fiscal."*

En estos términos, se emite el concepto institucional, componente jurídico, por parte de la Dirección Jurídica del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa de la referencia.

Cordialmente,

  
RODOLFO ENRIQUE SALAS FIGUEROA  
Director Jurídico