



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 1332

Bogotá, D. C., miércoles, 27 de septiembre de 2023

EDICIÓN DE 23 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

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE ANTE LA COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 147 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el Código Penal, se establece el tipo penal de ciberacoso sexual de menores y se dictan otras disposiciones.

ACUMULADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 182 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la edad del consentimiento sexual para menores de edad, se protege la libertad sexual de niños, niñas y adolescentes en Colombia y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 26 de septiembre de 2023

Honorable Representante

ÓSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN

Presidente

Comisión Primera Cámara de Representantes

Referencia: Ponencia para primer debate Proyecto de Ley número 147 de 2023 Cámara acumulado al Proyecto de Ley número 182 de 2023 Cámara

Respetado Presidente:

Atendiendo a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes, en atención a lo dispuesto en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, presento el Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate ante la Comisión Primera de la Cámara de Representantes del **Proyecto de Ley número 147 de 2023 Cámara, por medio de la cual se modifica el Código Penal, se establece el tipo penal de ciberacoso sexual de menores y se**

dictan otras disposiciones acumulado al Proyecto de Ley número 182 de 2023 Cámara, por medio de la cual se modifica la edad del consentimiento sexual para menores de edad, se protege la libertad sexual de niños, niñas y adolescentes en Colombia y se dictan otras disposiciones.

1. Trámite del Proyecto

El Proyecto de Ley número 147 de 2023 Cámara, por medio de la cual se modifica el código penal, se establece el tipo penal de ciberacoso sexual de menores y se dictan otras disposiciones fue radicado el 16 de agosto de 2023.

Este proyecto es de mi autoría- Representante *Andrés Felipe Jiménez Vargas* y del honorable Senador *Nicolás Albeiro Echeverry*, ambos del Partido Conservador.

A través del Oficio C.P.C.P. 3.1-0224-2023 con fecha del 12 de septiembre de 2023, notificado el 13 de septiembre de 2023, la Secretaría de la Comisión Primera de la Cámara me notificó la designación como ponente único.

Así mismo, mediante el Oficio C.P.C.P. 3.1-260-2023 del 19 de septiembre de 2023 notificado en igual fecha, se me informó la acumulación del Proyecto de Ley número 182 de 2023, por medio de la cual se modifica la edad del consentimiento sexual para menores de edad, se protege la libertad sexual de niños, niñas y adolescentes en Colombia y se dictan otras disposiciones.

El Proyecto de Ley número 182 de 2023 es de autoría de los honorable Representante *Karyme Adrana Cotes Martínez*, honorable Representante *Carlos Felipe Quintero Ovalle*, honorable Representante *Germán Rogelio Rozo Anís*, honorable Representante *Álvaro Leonel Rueda Caballero*, honorable Representante *Jezmi Lizeth Barraza Arraut*, honorable Representante *Flora Perdomo*

Andrade, honorable Representante Elizabeth Jay-Pang Díaz, honorable Representante Olga Beatriz González Correa, honorable Representante Mónica Karina Bocanegra Pantoja, honorable Representante Luis David Suárez Chadid.

Fue radicado el 30 de agosto de 2023.

2. Objeto de los Proyectos

El Proyecto de Ley número 147 de 2023 Cámara tiene por objeto prevenir, tipificar y sancionar el grooming o acoso sexual virtual de niños, niñas y adolescentes con el fin de protegerlos, así como promover medidas educativas para concientizar a toda la población acerca de la existencia de este delito.

Consta de 10 artículos incluido el de vigencia (9 en el proyecto radicado por doble numeración errada del artículo 6°).

El Proyecto de Ley número 182 de 2023 Cámara tiene por objeto modificar la edad mínima en la que un menor de edad puede consentir relaciones sexuales, como estrategia de protección de la niñez y de disminución de las cifras de embarazo adolescente y sus consecuencias.

Consta de 7 artículos incluido el de vigencia.

3. Justificación del Proyecto 147 de 2023 Cámara

Tal y como consta en la justificación de este proyecto, *La globalización ha aparejado el crecimiento exponencial de las tecnologías de la información y la comunicación, facilitando el acercamiento y fortalecimiento de las comunicaciones entre personas en diferentes puntos del planeta.*

Desafortunadamente y pese a las incontables ventajas económicas, sociales y políticas del aceleramiento en las relaciones y comunicaciones, es innegable que, aunado al crecimiento de estas, se encuentra el crecimiento de los problemas y delitos derivados o cometidos a través de dichas tecnologías de la información y la comunicación.

El grooming o ciber acoso

“Goode (2011) fue el primero en apuntar que la frase “Grooming a child” ha tenido muchos tipos variados de usos a lo largo de las últimas décadas y que en sus orígenes el término no tenía la connotación negativa que hoy día lleva aparejado, señalando que realmente en los años 1970 y 1980, hacer Grooming a un niño significaba, por un lado, y de manera muy literal, mantener un ojo para los problemas de higiene de un niño y, por otro lado, prepararlo para su futuro. Así, los niños eran preparados para convertirse en artistas, o doctores, o trabajadores manuales. Los padres tenían una visión para el futuro de sus hijos -y se aseguraban de encontrar un mentor para el niño y [de] darle a él o ella experiencias que lo llevaran en esa trayectoria en vida¹⁸. Así, Goode entendía que realmente hacer Grooming a un menor consistía tan solo en hacerse amigo de éste mediante la construcción de un fuerte vínculo de confianza. Aunque apuntaba ya este

autor a que la tendencia de la sociedad de emplear el término de forma negativa para referirse así a un acto de disminución de una actitud percibida como inhibitoria de niño con respecto al comportamiento sexual con un adulto¹⁹. Y sobre esa base, puntualizó que una forma de Grooming es el ‘Grooming vía internet’ o ‘Grooming vía online’, es decir, fomentar una relación por Internet que puede resultar con posterioridad en el ‘contacto en la vida real’. Es decir, que grooming en ese sentido significa cultivar activamente una relación con el último propósito de [tener] sexo.”

“En internet, las amenazas son varias y, adicionalmente a que afecte o no a una computadora, también existen cibercrímenes usados para abusar de la confianza de una persona o abusar de la misma, es decir, no es necesario que una modalidad de cibercrimen sea usada estrictamente para perjudicar otros sistemas informáticos. Las leyes actualmente penalizan los cibercrimes que tienen que ver con la seguridad de la información y los datos, pero aún están aquellos que perjudican directamente a una persona. Un ejemplo claro es el Grooming o ciberacoso infantil, que no tiene nada que ver con ataques cibernéticos sino más bien con perjudicar a un menor de edad. Inostroza, Maffioletti y Car (2008) explican que el grooming proviene de un vocablo de habla inglesa; comienzan por señalar que el significado del verbo “groom” alude a conductas de acercamiento, preparación, acicalamiento de “algo”. Ahora bien, afirman también que los anglosajones han definido el acoso sexual a menores de edad como “Child Grooming”, para definir las “acciones deliberadas que toma un adulto para crear una relación interpersonal de confianza con un niño, con la intención de tener contacto sexual con posterioridad”. Existen marcos regulatorios que castigan al delincuente que realice un acto de Grooming contra un menor de edad, un ejemplo claro es México y Argentina, que tienen tipificado en su normatividad la penalización a toda persona que abuse de la confianza de un menor de edad para abusar de él, mediante el uso de herramientas informáticas. Sin embargo, son pocos los países que penalizan este tipo de acciones, y son muchos a los que todavía les falta integrar la regulación necesaria para prevenir y castigar el Grooming, en este caso Colombia”.

Delitos Informáticos en la legislación colombiana

La Ley 1273 de 2009 “Por medio de la cual se modifica el Código Penal, se crea un nuevo bien jurídico tutelado - denominado “de la protección de la información y de los datos”- y se preservan integralmente los sistemas que utilicen las tecnologías de la información y las comunicaciones, entre otras disposiciones.” permitió que la legislación colombiana contara con los estándares en materia de ciber crimen adoptados grosso modo a nivel internacional.

Por su parte, el Código penal colombiano, la Ley 599 de 2000, en el capítulo séptimo del libro segundo, Título III, cuenta con un grupo de delitos

contra la libertad individual y otras garantías, la violación a la intimidad, reserva e interceptación de comunicaciones y regula los siguientes delitos:

- Artículo 192: Violación ilícita de comunicaciones.
- Artículo 193: Ofrecimiento, venta o compra de instrumento apto para interceptar la comunicación privada entre personas.
- Artículo 194: Divulgación y empleo de documentos reservados.
- Artículo 195: Acceso abusivo a un sistema informático.
- Artículo 196: Violación ilícita de comunicaciones o correspondencia de carácter oficial.
- Artículo 197: Utilización ilícita de equipos transmisores o receptores.
- Artículo 357: Daño en obras o elementos de los servicios de comunicaciones, energía y combustibles.

Adicionalmente, se encuentran tipificados otros delitos como la explotación, la pornografía y el turismo sexual, el Gobierno colombiano estableció una norma para prevenir y contrarrestar este tipo de delitos en la red que fue la Ley 679 de 2001. En este sentido, se establecen una serie de prohibiciones para los proveedores o servidores, administradores o usuarios de redes globales de información, respecto a alojar imágenes, textos, documentos o archivos audiovisuales relacionados con esta materia.

La Ley 1336 de 2009 en su Capítulo VI, sanciona los tipos penales de turismo sexual y almacenamiento e intercambio de pornografía infantil, con penas de prisión de diez (10) a veinte (20) años y multas de ciento cincuenta (150) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv).

La Ley 1273 de 2009, tipificó algunos delitos informáticos en Colombia como:

- Acceso abusivo a un sistema informático (modificado del Código Penal); obstaculización ilegítima del sistema informático o red de telecomunicación;
- Interceptación de datos informáticos
- Daño informático
- Uso de software malicioso
- Hurto por medios informáticos y semejantes
- Violación de datos personales
- Suplantación de sitios web para capturar datos personales y transferencia no consentida de activos

Sin embargo, pese al avance en la legislación relacionada con ciber delitos en Colombia, a la fecha no se ha tipificado el grooming o ciber acoso sexual de menores de edad en la legislación penal y para arribar a sentencias de condena en materia penal, la Rama Judicial ha debido arribar

a sentencias de condena a través del concurso de conductas tipificadas por otros tipos penales.

En la Sentencia SP086-2023 Radicación número 53097 Acta número 050 del quince (15) de marzo de dos mil veintitrés (2023) “la Corte Suprema de Justicia dejó en claro que en Colombia el ‘grooming’ no está tipificado como un delito por sí solo; únicamente puede ser objeto de reproche penal cuando se relaciona y tiene una correspondencia con los actos sexuales contra los menores. Es decir, cuando esa “inducción” a través del uso de las TIC o enlace virtual con el menor tiene como objetivo el contacto sexual, por lo tanto, es innegable que se requiere de su tipificación en aras de aumentar el abanico de respuestas estatales frente a un fenómeno en creciente ascenso que ha causado y continúa causando innumerables estragos en la vida de los menores de edad víctimas de estos comportamientos”.

El Grooming en el Derecho Comparado

México

“En cuanto al grooming, México lo castiga directamente con el artículo 202 del Código penal federal, relacionándolo con la pornografía infantil, ya que puede existir la posibilidad de que un delincuente influya en menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender o para resistir el ciberacoso, y obligue, facilite o induzca, por cualquier medio, a una o varias de estas personas a realizar actos sexuales o de exhibicionismo corporal, con el objeto de video grabarlos, fotografiarlos, filmarlos, o exhibirlos través de cualquier medio electrónico. Al autor de este delito se le impondrá pena de siete a doce años de prisión y de ochocientos a dos mil días multa. Por otro lado, existe también el artículo 261 del Código Penal Federal para penalizar de manera directa el ciberacoso, que dice textualmente: “Al que, sin el propósito de llegar a la cópula, ejecute un acto sexual en una persona menor de doce años de edad o persona que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho o que por cualquier causa no pueda resistirlo o la obligue a ejecutarlo, se le aplicará una pena de dos a cinco años de prisión. Si se hiciera uso de la violencia física o moral, el mínimo y el máximo de la pena se aumentarán hasta en una mitad.”. 46 A este se le suma la iniciativa de ley con proyecto de decreto por el cual se adiciona un artículo 261 Bis al Código Penal Federal (2015) que dice que a quien cometa el delito de ciberacoso sexual en una persona menor de quince años de edad o en persona que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho, aun con su consentimiento, o que por cualquier causa no pueda resistirlo o la obligue a ejecutarlo en sí o en otra persona, se le impondrá una pena de seis a trece años de prisión y hasta quinientos días de multa. Se entiende por ciberacoso sexual al acto de establecer comunicación a través de teléfono, Internet, o cualquier otra tecnología de la información y comunicación, con el propósito de obtener contenido sexual o pornográfico del menor;

difundirlo, amenazar con hacerlo, y/o concertar un encuentro sexual con el mismo (Palacio de Legislativo de San Lázaro, 2015”

Canadá

“El Código Penal canadiense promulgado en 1985 contempla en su artículo 172.1 el delito de “luring a child” cuyo principal propósito consiste en cerrar la puerta a los adultos depredadores que, generalmente con fines sexuales, merodean por Internet [en busca] de niños y adolescentes. Protegidos por el anonimato de un supuesto nombre y perfil en línea, aspiran a ganar la confianza de sus víctimas a través de chats de ordenador y luego [aspiran a] seducirlos y persuadirlos de tener [lit. persuadir a alguien para hacer algo] una actividad sexual a través de Internet o, peor aún, en persona. Con este propósito, la legislación canadiense contempla en el artículo 172.140 como delito la comunicación realizada a través de sistemas informáticos con menores de dieciocho (letra a), dieciséis (letra b) o catorce años (letra c), o que el acusado crea menores de las citadas edades, con el propósito de facilitar la comisión de diferentes tipos de delitos de contenido sexual regulados a lo largo del articulado del código penal canadiense. Las penas previstas para estas ofensas oscilan entre los dieciocho meses y los diez años de prisión, superando así con creces las fijadas por el legislador español (uno a tres años de prisión o multa de doce a veinticuatro meses para el apartado número 1 del 183.ter; y seis meses a dos años para número 2)”

España

Se encuentra actualmente regulado en el artículo 183 Ter 1º CP, que establece que:

“El que a través de internet, del teléfono o de cualquier otra tecnología de la información y la comunicación contacte con un menor de dieciséis años y proponga concertar un encuentro con el mismo a fin de cometer cualquiera de los delitos descritos en los artículos 183 y 189, siempre que tal propuesta se acompañe de actos materiales encaminados al acercamiento, será castigado con la pena de uno a tres años de prisión o multa de doce a veinticuatro meses, sin perjuicio de las penas correspondientes a los delitos en su caso cometidos.

Las penas se impondrán en su mitad superior cuando el acercamiento se obtenga mediante coacción, intimidación o engaño”.

Australia

“El Código Penal australiano de la Commonwealth (1995) sin duda es quien reguló de manera más exhaustiva esta figura, recogiendo en su Capítulo 10, bajo la rúbrica.

“Telecommunications Services”

47, una sección relativa a los delitos conectados con el uso de los servicios de comunicación que implican una actividad sexual con persona menor de 16 años (parte 10.6), entre los que se encuentra el artículo 474.2648, que castiga con quince años de prisión a quien contacte a través de un medio

de comunicación común menor de dieciséis años, o que él crea que lo es, con la intención de mantener relaciones sexuales con él o con un tercero mayor de dieciocho años o que el contactante crea que así lo es o con un tercero menor de dieciocho años o que el contactante crea que así lo es.

Algunos autores consideran que las referencias al error sobre la edad que recoge el precepto resultan totalmente criticables porque “se podría llegar al absurdo de condenar a alguien por contactar con un mayor de edad para que tenga relaciones con otro mayor de edad si el sujeto activo cree que son menores”

Por otro lado, el artículo 474.2750 contempla diversas modalidades comisivas en las que el sujeto activo no tiene por fin el cometer un delito sexual, sino tan solo facilitar la tentativa”.

Reino Unido

“En el derecho anglosajón se buscó la protección de los menores de los abusos que podían tener lugar a través de la introducción de una cláusula en la “Sexual Offences Act of 2003”, concretamente en su sección 15, donde se recoge el “meeting a child following sexual Grooming” como delito y se definía como una conducta delictiva pro la cual una persona de dieciocho años o mayor, que, habiéndose encontrado o comunicado por cualquier medio, al menos en dos ocasiones precedentes, con un menor de dieciséis años, siempre que no creyera razonablemente que esa persona era mayor de dicha edad, se encontrara intencionalmente o viajara para encontrarse con el menor con la finalidad de cometer contra él durante o después del encuentro determinadas conductas de naturaleza constitutivas de delito”.

Estadísticas

Para el 2 de julio de 2021 en Colombia, se habían reportado 177 denuncias de acoso sexual en internet a menores y las autoridades hicieron un llamado a denunciar porque la cifra podría ser mayor. En el 2020 cerca de cuatro mil páginas web fueron cerradas en Colombia por contener material de abuso sexual infantil, y a julio de 2021, 28 personas habían sido capturadas por pedofilia.

El Centro Cibernético de la Policía Nacional registró más de 14.500 perfiles en línea donde se vendía contenido de abuso sexual a menores.

En el 2019, en España se estimaba “según cifras de la Fundación ANAR, el acoso sexual a menores a través de Internet, también conocido como «grooming», ha aumentado un 410% en los últimos años. Un dato alarmante en un país en el que casi el 90% de los menores de 10 años dispone de acceso a internet y 1 de cada 4 tiene un móvil.

“En 2022 en Argentina, el 62% de los menores que usan juegos en red hablaron con personas que no conocían a través de estos juegos online o las redes sociales. Las provincias que más intercambios registran son Neuquén, Jujuy y Santiago del Estero.

Entre enero y noviembre de este año, la entidad analizó 5.557 encuestas realizadas en primarias y secundarias de escuelas públicas y privadas del país para determinar el impacto del grooming entre chicos y chicas de entre 9 a 17 años. El 49% de los encuestados eran varones y el 51%, mujeres”.

En todo el mundo, el grooming es un fenómeno en aumento y Colombia no puede sustraerse a la necesidad de tipificar esta grave conducta que atenta contra nuestros niños, niñas y adolescentes.

Es un fenómeno en aumento

4. Justificación del Proyecto 182 de 2023 Cámara

Señalan los autores del proyecto como argumentos para su justificación los siguientes:

“3.1. Fundamentos Constitucionales

El artículo 5° de la Constitución Política indica que el Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de las personas. Uno de esos derechos inalienables está consagrado en el artículo 12 ibídem, según el cual nadie será sometido a tratos degradantes. Precisamente por lo anterior, sabemos que los actos sexuales y el acceso carnal no tienen tal consideración cuando una persona mayor, enteramente dueña de su comportamiento, los lleve a cabo en forma voluntaria y libre; pero sí lo son, y en alto grado, cuando se obtienen de una persona cuya madurez psicológica y desarrollo físico todavía están en formación, como en el caso de los menores; su libertad no es plena, pues carecen de una cabal conciencia acerca de sus actos y las consecuencias que aparejan¹.

El artículo 44 y 45 se concentran en la protección especial de los niños, niñas y adolescentes, quienes, tal como lo ha establecido la Corte Constitucional en varias de sus sentencias, “... no gozan de una suficiente capacidad de comprensión respecto del acto carnal y, por tanto, aunque presten su consentimiento para realizarlo o para llevar a cabo prácticas sexuales diversas de él, no lo hacen en las mismas condiciones de dominio y autocontrol propios de la persona mayor.

La Gaceta Constitucional número 85, P.7, en relación al derecho de los jóvenes, muestra en uno de sus apartes que “la adolescencia es una fase de transición entre la niñez y la vida adulta independiente. Ella es el centro donde confluyen las alegrías y traumas de la infancia y el despertar de conciencia e inicio del camino hacia la vida adulta (...). Por tanto, el adolescente requiere un tratamiento especial y un lugar en la Constitución como máximo ordenamiento jurídico del país para que de ahí se desprendan políticas de desarrollo que lleven paulatinamente a la madurez. (...) Por esta razón, dentro del articulado se propone que el Estado y la sociedad le garanticen al joven un desarrollo integral que contemple los aspectos relativos a la formación física, social, intelectual y sexual.

3.2. Fundamentos Jurisprudenciales

La Corte Constitucional ha estudiado en muchas de sus sentencias el tema de la especial protección de los niños y niñas, de los adolescentes, el consentimiento para contraer matrimonio, la edad plena para la libertad del consentimiento sexual, entre otras temáticas relacionadas con el tema de la libertad sexual y protección de los menores de edad en Colombia.

En cuanto a la protección de los niños, niñas y adolescentes, y la necesidad de la misma, en la Sentencia C-507 de 2004 la Corte nos indica:

La Constitución de 1991 significó un cambio sustancial en la concepción que tenía el sistema jurídico sobre los niños. De ser sujetos incapaces con derechos restringidos y hondas limitaciones para poder ejercerlos pasaron a ser concebidos como personas libres y autónomas con plenitud de derechos, que de acuerdo a su edad y a su madurez pueden decidir sobre su propia vida y asumir responsabilidades. La condición de debilidad o vulnerabilidad en la que los menores se encuentran, la cual van abandonando a medida que crecen, ya no se entiende como razón para restringir sus derechos y su capacidad para ejercerlos. Ahora es la razón por la cual se les considera “sujetos de protección especial” constitucional. Es decir, la condición en la que se encuentra un menor no es razón para limitar sus derechos sino para protegerlo. Pero esta protección tiene una finalidad liberadora del menor y promotora de su dignidad.

En esa misma sentencia, la Corte desarrolla en uno de sus apartes lo que ella misma denomina los “derechos de protección”, los cuales, a juicio del alto tribunal, “a diferencia de los derechos de libertad, garantizan a las personas que el Estado adopte medidas de carácter fáctico y medidas de carácter normativo para protegerlos. Dentro de las primeras se encuentran aquellas acciones de la administración que suponen movilización de recursos materiales y humanos para impedir, por ejemplo, que la frágil vida e integridad de un niño recién nacido sea maltratada. Dentro de las medidas de carácter normativo se encuentran, entre otras, las reglas de capacidad o las edades a partir de las cuales se pueden realizar ciertas actividades como trabajar y las condiciones en que ello puede suceder.” (Subrayado fuera de texto).

A través de la Sentencia C-146 de 1994, con ponencia del Magistrado José Gregorio Hernández, se resolvió declarar ajustados a la Constitución los delitos de acceso carnal abusivo con menor de catorce (14) años y corrupción que traía el Código Penal de 1980, entre otras razones, por considerar que los tipos penales acusados, en términos generales, no desconocían la libertad y autonomía de personas menores de 14 años, por cuanto se trata de conductas que “(...) atentan de modo directo y manifiesto contra la integridad moral y el desarrollo mental y social de los menores.” Para la Corte, los tipos penales no desconocían los derechos

¹ Corte Suprema de Justicia. Casación número 29117. Mag. Ponente Ciro Mora Rivera.

de los niños, por el contrario, los aseguraban y garantizaban, a la vez que permitían al país cumplir las normas internacionales de protección a los niños, en especial la Convención sobre los derechos de los niños.

La anterior decisión fue reiterada por la Corte en Sentencia C-1095 de 2003, Magistrado Ponente Marco Gerardo Monroy Cabra, pero esta vez en relación a los delitos que traen los artículos 208 y 209 de la Ley 599 del año 2000 (Acto sexual abusivo con menor de catorce años y acto sexual con menor de catorce años).

La Sentencia C-876 de 2011, en la cual se volvió a estudiar la edad en los delitos sexuales contra niños, niñas y adolescentes, la Corte afirmó que “El carácter abusivo de estos actos deriva de la circunstancia de ser realizados con persona que físicamente aún no ha llegado a la plenitud de su desarrollo corporal y, especialmente, por tratarse de seres humanos que no han desplegado su madurez volitiva y sexual, prestándose para el aprovechamiento de personas que los aventajan en lo corporal e intelectual y precipitándolos precozmente a unas experiencias para los que no están adecuadamente preparados, con consecuencias indeseadas como el embarazo prematuro y la asunción de responsabilidades que exceden sus capacidades de desempeño social”.

3.3. Normas Internacionales Sobre los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes

En las legislaciones modernas y en la organización de los Estados habita la idea de que los mismos carecen de una soberanía exclusiva que les permite justificar la forma en la que se trata a sus ciudadanos, sin tener en cuenta derechos inherentes a las personas. Precisamente fue la globalización y la apertura de los Estados lo que llevó al surgimiento de ideas como la internacionalización del derecho o el pensar que las Constituciones ya no son unos textos cerrados, sino que existen normatividades que entran a hacer parte de lo que se conoce como bloque de constitucionalidad.

El artículo 55 de la Carta de las Naciones Unidas indica que los Estados se obligan a “garantizar el respeto de los derechos humanos”, razón por la que los tratados y convenios ratificados o suscritos por Colombia obtienen una relevancia importante a la hora de entrar a revisar las garantías de los derechos de los asociados.

Una de esas normatividades es la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y aprobada por el Congreso de la República mediante la Ley 12 de 1991. Fue precisamente mediante los anteriores hechos con los que se armoniza el principio del interés superior del menor establecido en el mismo texto constitucional.

La Convención sobre los derechos del niño de la Asamblea General de las Naciones Unidas consagra en su artículo primero que se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho (18) años de edad,

“salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad.

Así mismo, el artículo 24 del Pacto de los derechos civiles y políticos de 1966 incluye una declaración expresa para los niños, indicando en su numeral primero que “Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado.”

1. Embarazo Adolescente, una Realidad

El pasado 15 de septiembre, la Organización Mundial para la Salud publicó² unas cifras preocupantes sobre el embarazo en las adolescentes a nivel mundial. Según dicha organización, unos 16 millones de jóvenes entre los 15 y 19 años y aproximadamente 1 millón de niñas menores de 15 años dan a luz cada año.

Según las proyecciones del DANE, en el año 2022 Colombia tenía una población de niñas, niños y adolescentes de entre 10 y 19 años de más o menos 8.031.745.

Se resalta que en el año 2020 nacieron 629.402 bebés, de los cuales 114.973 fueron de niñas y jóvenes en edades que entre los 10 y los 19 años, lo que nos lleva a afirmar que casi el 19% de los partos que ocurren en Colombia son de madres entre los 10 y 19 años (**4.301 niñas menores de 14 años tuvieron un bebé en el año 2020**).

La misma fuente de información estadística nos indica que en el año 2021 se registraron 111.548 nacimientos de niñas y adolescentes entre los 10 y los 19 años. De esa cifra, **4.732 casos corresponden a niñas entre 10 y 14 años, es decir, el 4,32%**, lo que supone un incremento de alrededor del 10% respecto al año 2020.

Las estadísticas vitales del Departamento Nacional de Estadísticas (DANE), mostró una interesante comparación entre el segundo trimestre del año 2020 y el segundo trimestre del año 2021, el cual mostró un incremento del 22% de nacimientos cuyas madres estaban en el rango entre 10 y 14 años.

Para el DANE, en el segundo trimestre del año 2021, por lo menos 1.156 niñas entre los 10 y los 14 años de edad dieron a luz en Colombia, 210 nacimientos más de los que se presentaron en ese mismo semestre del año 2020. Adicionalmente, 26.406 jóvenes entre los 15 y 19 años tuvieron bebés en el país (17,7% de los casos), casi 1600 casos más en comparación con el año inmediatamente anterior. El departamento de estadísticas nacionales explica que ya se había emitido una alerta por parte de la CEPAL, en donde se advertía que los cierres escolares y los confinamientos ocurridos con ocasión a la pandemia del COVID 19 podían representar

² <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/adolescent-pregnancy>

un retroceso de más de 5 años en la reducción de la tasa específica de fecundidad adolescente en América Latina y el Caribe.

Otra mirada a las estadísticas nos lleva a analizar la Tasa Específica de Fecundidad (TEFE), la cual se mide por el número de nacimientos por cada 1000 mujeres. Enfocándonos en el tema de las niñas menores de 14 años y en las que se encuentran entre los 15 y los 19 años, encontramos que para el año 2020, la TEFE se situó en 2,2 para las niñas menores de 14 años y en 54,0 para las jóvenes entre 15 y 19 años.

Haciendo un repaso del número de casos de niñas entre los 10 y 14 años que tuvieron bebés en Colombia en los últimos años, podemos afirmar que el 2020, año de la pandemia, varió la línea que se venía presentando en el país así:

- Año 2015: 6.045 casos.
- Año 2016: 5.552 casos.
- Año 2017: 5.883 casos.
- Año 2018: 5.442 casos.
- Año 2019: 4.795 casos.
- Año 2020: 4.301 casos.
- Año 2021: 4.732 casos.

Las anteriores cifras se obtuvieron de publicaciones realizadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

La afectación presentada durante la pandemia para las niñas entre los 10 y los 14 años no se refleja de igual manera para las jóvenes entre los 15 y los 19 años. Las cifras para este último sector poblacional nos muestran que se registró una variación del 3,5% del año 2021 respecto al año inmediatamente anterior, observando una tendencia hacia la disminución constante desde el año 2015, cuando se presentaron 135.979 nacimientos, hasta el año 2021, cuando los nacimientos ascendieron a los 106.816 casos, según datos publicados por el DANE.

Resulta importante realizar un análisis estadístico comparando la situación de las zonas rurales con las zonas urbanas. Así las cosas, podemos decir que, si bien las primeras cifras publicadas por el departamento administrativo de las estadísticas para el año 2022 muestra una disminución del total de nacimientos de niñas menores de 14 años, en las zonas rurales se presentó un incremento de casi el 12%, lo que nos lleva a prestarle especial atención a las niñas que viven en estas zonas.

Al analizar la TEFE entre los 10 y 14 años, teniendo en cuenta el factor geográfico, podemos notar que departamentos como Guaviare, Guainía, Caquetá y Arauca, tienen cifras que se acercan a los 5,0, muy por encima de ciudades como Bogotá en donde llega al 0,8 por cada 1000 niñas.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020pr
Total nacional	3,1	2,8	3,0	2,8	2,5	2,2
Antioquia	3,7	3,4	3,6	3,2	2,8	2,6
Atlántico	2,9	2,7	2,9	2,7	2,2	1,8
Bogotá	1,4	1,2	1,2	1,1	0,8	0,8
Bolívar	4,4	4,0	4,5	4,1	3,6	3,5
Boyacá	1,7	1,6	1,4	1,5	1,2	1,2
Caldas	2,4	2,1	2,3	2,1	1,6	1,6
Caquetá	7,7	5,9	6,4	5,7	5,7	4,4
Cauca	3,8	3,5	3,3	3,3	2,8	3,1
Cesar	4,6	4,0	4,9	4,3	3,5	3,2
Córdoba	4,6	4,2	4,2	4,2	3,8	2,8
Cundinamarca	1,8	1,9	1,8	1,6	1,2	1,1
Chocó	3,7	3,2	3,3	3,6	3,4	3,7
Huila	3,9	4,3	4,2	3,5	3,0	2,4
La Guajira	4,0	3,7	4,3	4,3	4,6	3,1
Magdalena	4,0	3,9	4,2	4,6	3,9	3,5
Meta	3,9	3,3	3,5	3,0	2,7	1,9
Nariño	2,7	2,8	3,2	2,8	2,4	2,8
Norte de Santander	2,9	2,3	2,6	2,8	2,6	2,2
Quindío	2,3	2,9	2,6	2,6	1,9	1,6
Risaralda	2,9	2,6	3,1	2,8	2,1	1,6
Santander	2,0	2,1	2,0	1,8	1,5	1,2
Sucre	3,3	3,2	3,6	2,5	2,9	2,9
Tolima	2,9	3,1	3,1	3,3	2,3	2,1
Valle del Cauca	2,4	2,2	2,3	2,1	1,8	1,4
Arauca	6,6	6,0	7,5	6,0	4,1	4,5
Casanare	3,7	3,0	3,6	2,9	1,8	2,7
Putumayo	4,7	3,7	5,1	4,0	4,5	3,6
San Andrés, Psyc	13,3	13,2	14	0,9	0,4	0,4
Amazonas	6,9	3,9	6,3	2,7	4,2	2,0
Guainía	5,6	6,8	6,6	4,8	7,2	4,7
Guaviare	6,2	6,4	6,3	5,5	5,4	4,8
Vaupés	1,8	3,7	1,6	1,6	3,2	1,5
Vichada	4,1	3,2	3,0	3,7	4,1	4,0

Para el caso de las jóvenes entre 15 y 19 años, la tasa de fecundidad muestra cifras superiores a 70 nacimientos por cada 1000 mujeres en dicho grupo de edad en departamentos como Magdalena, La Guajira, Cesar, Guainía, Caquetá, Bolívar y Sucre, con casos que, para el año 2020, se acercan a 90 nacimientos como sucede en Magdalena y La Guajira.

Para tener una referencia, datos publicados por el Banco Mundial³ mostraron que la tasa de fecundidad en adolescentes entre los 15 y 19 años para el año 2020 se ubicó en 41.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020pr
Total nacional	66,1	63,6	63,2	60,5	57,9	54,0
Antioquia	61,3	59,4	58,8	55,2	50,9	48,0
Atlántico	74,9	73,1	73,9	73,5	73,4	63,1
Bogotá	48,5	44,9	40,8	37,5	34,4	30,7
Bolívar	86,3	84,1	88,1	82,9	77,1	72,3
Boyacá	58,9	57,3	56,3	50,8	45,3	44,0
Caldas	54,1	51,9	47,9	43,8	39,5	38,3
Caquetá	110,3	100,2	104,9	96,0	92,2	75,3
Cauca	67,9	65,4	66,1	59,6	55,8	56,6
Cesar	89,7	90,3	83,9	89,5	87,6	81,6
Córdoba	80,1	77,6	78,7	77,1	71,6	68,7
Cundinamarca	65,7	60,1	56,3	50,2	45,4	39,5
Chocó	60,2	48,7	53,2	55,5	48,2	52,1
Huila	93,9	95,8	94,5	84,3	74,6	70,9
La Guajira	75,9	78,3	79,2	92,7	95,4	88,4
Magdalena	92,5	92,1	95,9	94,7	96,2	88,8
Meta	73,4	68,3	66,5	63,2	57,4	60,6
Nariño	55,2	54,9	57,4	50,5	49,6	45,4
Norte de Santander	64,4	64,2	63,9	67,8	66,5	60,6
Quindío	57,4	54,4	57,1	50,7	45,0	47,5
Risaralda	60,4	57,2	55,8	52,9	50,7	49,4
Santander	63,3	59,8	57,8	53,5	47,6	44,7
Sucre	84,5	80,8	84,5	82,8	80,0	70,6
Tolima	74,4	72,7	70,4	65,9	59,2	57,9
Valle del Cauca	52,4	49,3	49,1	43,4	39,4	37,5
Arauca	96,1	94,1	95,7	98,3	79,5	61,7
Casanare	77,3	67,2	66,9	62,6	55,5	51,5
Putumayo	71,8	68,0	70,1	63,4	58,2	58,7
San Andrés, Psyc	53,2	60,5	57,3	48,8	48,0	39,0
Amazonas	105,9	95,8	104,0	92,8	78,6	64,8
Guainía	73,3	78,4	94,7	102,7	83,2	77,5
Guaviare	105,3	89,0	85,9	81,4	70,9	64,5
Vaupés	98,2	63,8	74,8	65,1	55,7	42,7
Vichada	56,9	54,8	50,0	63,9	65,7	65,9

La universidad Javeriana realizó un interesante estudio⁴ del número de nacimientos de niñas entre los 10 y 14 años ocurridos entre los meses de enero y julio del año 2022, utilizando para ello cifras del DANE. El estudio muestra que Antioquia es el departamento con mayor número de nacimientos en niñas entre los 10 a 14 años, pues agrupa a cerca

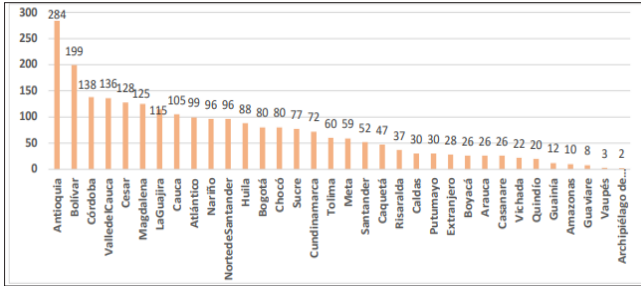
Tasa específica de fecundidad por grupos de edad (TEFE)	2015	2016	2017	2018	2019	2020pr	Variación 2015-2020pr	Diferencia 2015-2020pr
TGF total	53,3	51,8	52,0	50,6	49,0	46,7	-12,5%	-6,7
De 10-14 años	3,1	2,8	3,0	2,8	2,5	2,2	-28,6%	-0,9
De 15-19 años	66,1	63,6	63,2	60,5	57,9	54,0	-18,2%	-12,0
De 20-24 años	94,2	92,3	92,2	89,1	86,8	84,2	-10,6%	-10,0
De 25-29 años	81,2	79,3	79,8	78,4	75,7	72,9	-10,2%	-8,3
De 30-34 años	60,1	57,7	57,9	56,5	55,0	52,1	-13,3%	-8,0
De 35-39 años	33,2	32,2	33,3	32,3	31,1	29,4	-11,3%	-3,7
De 40-44 años	8,7	8,4	8,7	8,9	8,6	8,4	-4,3%	-0,4
De 45-49 años	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	-5,3%	0,0
De 50 a 54 años	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	-30,8%	0,0

La tasa específica de fecundidad por edad (en adelante TEFE) muestra sus mayores valores en las mujeres entre los 20 y 24 años, en donde para 2020pr la tasa se situó en 84,2 nacidos vivos por cada 1.000 mujeres; no obstante, la TEFE en este grupo de edad muestra una reducción de 10 puntos en la tasa desde 2015 hasta 2020pr, lo que equivale a una reducción del 10,6% en 5 años.

Fuente: DANE, Estadísticas Vitales. pr: cifras preliminares.

³ <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.ADO.TFRT>
⁴ Embarazo infantil y adolescente en Colombia, noviembre de 2022.

del 11,8% de los nacimientos (284). A este le siguen Bolívar con el 8,2% (199 nacimientos) y Córdoba con el 5,7% (138 nacimientos).



2. Edad Promedio del Padre

La legislación nacional vigente establece como delito el cometer actos sexuales con un menor de 14 años. No obstante, las cifras que hasta aquí hemos venido conociendo nos muestran que miles de niñas menores de esa edad tienen bebés cada año en Colombia, lo que nos lleva a preguntarnos ¿cuál es la edad de los padres?

Pues bien, en el año 2014 el Gobierno de la época, con la intención de prevenir el embarazo adolescente, lanzó un programa concurso al que denominó “únete a la PEA” por las siglas que traduce Prevención de Embarazo Adolescente y en el que participó el Ministerio de las TIC, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, el ICBF y el SENA. El concurso se dirigió a jóvenes de todo el país con edades entre 12 y 24 años y consistió en desarrollar un video de un minuto de duración en el que compartían sus opiniones, experiencias e inquietudes alrededor de tres categorías: “Tumbamitos” (absurdas creencias sobre la sexualidad), “Sexafios” (retos sobre la prevención del embarazo adolescente) y “Sextorias” (historias dibujadas y comentadas sobre la sexualidad).

Del mencionado programa se pudieron extraer unos datos interesantes avalados por el DANE como el que afirma que, para le época, los adolescentes no tenían hijos con otros adolescentes. Sólo el 0.8 % de los adolescentes tenían relaciones con otros adolescentes. **El restante, 99.2%, tienen hijos con adultos.**

Ahora bien, según el DANE (2022), en el 2021 la edad promedio de los padres de los bebés nacidos vivos de madres con edades entre los 10 y 14 años es de 20,7 años y de 23,4 años para el caso de las madres entre los 15 y los 19 años, mostrando un aumento de 0,3 años en comparación con el 2020.

Pero unas cifras del DANE (2022) que preocupan aún más es la que nos muestra que en el año 2021, del total de nacimientos en madres de 10 a 14 años, el 6,9% fue producto de una relación con un hombre de más de 30 años. Para el caso de las jóvenes entre 15 y 19 años ese porcentaje sube a casi el 12%.

Lo anterior evidencia que las grandes diferencias de edad pueden estar ligadas a relaciones de poder desfavorables para las niñas y adolescentes madres o abuso y violencia sexual.

Pero ¿qué pasa con los mayores de edad que acceden carnalmente a una menor de catorce años? Pues bien, al consultar con la Subdirección de Políticas Públicas y Estrategias institucionales de la Fiscalía General de la Nación, encontramos que el número de procesos ingresados a dicha entidad para el año 2021 llegó a 7.280 casos, 8.569 para el año 2021 y 9.057 para el año 2022, para un total de 24.906 casos en los últimos 3 años, presentándose un aumento entre una y otra vigencia.

3. Consecuencias de la Actividad Sexual Temprana

Los diferentes estudios, publicaciones e investigaciones sobre el tema coinciden en que la actividad sexual temprana representa un problema de salud pública por las mismas consecuencias que conlleva (embarazo adolescente, aumento de enfermedades de transmisión sexual, problemas familiares, retrasos en los procesos de formación y educación, y otros problemas sociales y económicos que se pueden generar).

La revista chilena de obstetricia y ginecología (versión on-line ISSN0717-7526 del 2016) publicó un artículo relacionado con la actividad sexual temprana y el embarazo en la adolescencia, concluyendo, entre otras cosas, que la educación sexual en el hogar, escuelas, colegios y servicios de salud, unido a la estimulación de habilidades para la vida, el retraso del inicio de la actividad sexual entre adolescente, la promoción de la abstinencia sexual y las prevención del embarazo y las infecciones de transmisión sexual, son una las estrategias más eficaces para enfrentar estas problemáticas.

Claramente aspectos biológicos como la inmadurez ginecológica o la inmadurez anatómica de la pelvis aumentan el riesgo en el embarazo en adolescentes. Cifras muestran que el 15% de los abortos en el mundo ocurren en mujeres entre los 15 y los 19 años.

Las adolescentes se encuentran más desfavoradas en el mantenimiento de un embarazo saludable, debido a un nivel de educación para la salud más pobre, falta de acceso a la atención prenatal, del parto u otro servicio de salud. A ello hay que sumarle los problemas económicos del embarazo y el parto. Un embarazo en una adolescente, puede contribuir a la dificultad para terminar la educación, aislamiento social, falta de apoyo familiar, oportunidades de empleo más pobres, perpetuación, feminización de la pobreza y transmisión intergeneracional de la pobreza consecuente. Esta confluencia de factores de riesgos intrínsecos y extrínsecos que las adolescentes embarazadas experimentan, pueden aumentar el riesgo de mortalidad y morbilidad grave durante el embarazo, el parto y el puerperio.

Cifras publicadas por el Ministerio de Salud muestran que entre el 20 y el 45% de adolescentes que dejan de asistir a la escuela, lo hacen en

razón a su paternidad o maternidad, con lo que se favorecen los círculos de la pobreza, dado que los embarazos tempranos no deseados en ausencia de redes sociales de apoyo, dificultan las oportunidades de desarrollo personal y el fortalecimiento de capacidades, limitan el acceso a oportunidades económicas y sociales e inciden en forma negativa sobre la conformación de hogares entre parejas sin suficiente autonomía e independencia económica para asumir la responsabilidad derivada y el fortalecimiento individual y familiar.

Preocupa aún más cuando el Ministerio de Salud afirma que el 55% de adolescentes que han sido madres no tiene ningún nivel de educación; el 46% apenas tiene primaria, frente a menores porcentajes cuando el nivel educativo es mayor como en secundaria 18% y educación superior 11%.

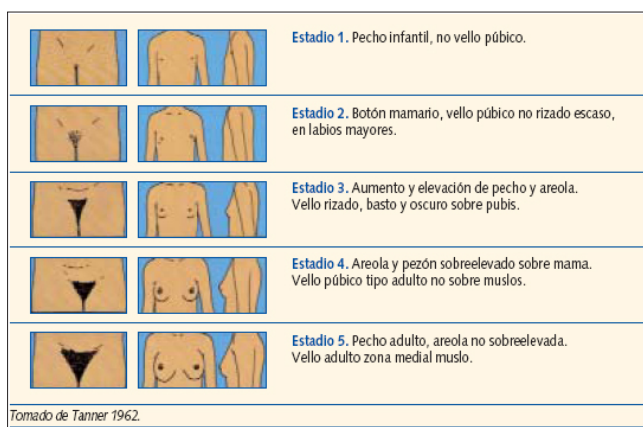
Es claro que el inicio de la vida sexual en edades tempranas y el embarazo adolescente es una pontencializador de la pobreza, de la falta de oportunidades ante la disminución de las posibilidades de educación, de la deserción escolar, del número de abortos, de problemas familiares y sociales, entre un número importantes de problemas que repercuten directamente en la vida propia de la menor que se embaraza, de su hijo, de su familia y el de la sociedad.

4. Madurez Sexual

Al estudiar el tema de la madurez sexual encontramos que en él confluyen una serie de conceptos que no podemos mezclar pero que inevitablemente dependen el uno de otro para entender la realidad del desarrollo de los niños, niñas y adolescentes.

Si hablamos del proceso hormonal, estudios coinciden en afirmar que el mismo inicia en la pubertad e inciden en la maduración en los jóvenes de los caracteres sexuales primarios (genitales) y secundarios (voz, vellos, ovulación, eyaculación, cambios óseos y musculares etc.). Para conocer el ciclo de crecimiento y maduración sexual existe una tabla mayormente aceptada denominada “escalas de Tanner” para niños y niñas, mostrando dicho ciclo en 5 etapas o estadios, así⁵:

Desarrollo en niñas



⁵ Revista de Atención Primaria, Madrid 2009.

Desarrollo en niños



Lo cierto es que el proceso de desarrollo, a pesar de que se puedan presentar variaciones, casos de precocidad o retardos y depender de varios factores externos y genéticos, se mueve entre los 9 y los 18 años con transiciones diferentes entre hombres y mujeres.

Ahora bien, la universidad de Navarra concluyó en un artículo denominado ¿cuándo se alcanza la madurez sexual?, que no hay que confundir la madurez biológica (desarrollo de órganos sexuales y producción de gametos) con la madurez para tener relaciones sexuales, que depende también de la madurez afectiva y psicológica. Esta afirmación se basa en que las personas que tienen relaciones sexuales deberían poder asumir también las posibles consecuencias negativas de dichas relaciones (embarazos, infecciones de transmisión sexual, el consumo de anticonceptivos con efectos secundarios y fallos, la paternidad y maternidad precoz, los desengaños o las decepciones amorosas, las dependencias afectivas, etc.). Continúa la Universidad afirmando que Sería una ingenuidad afirmar que la madurez sexual se consigue una vez que son biológicamente posibles las relaciones sexuales⁶.

5. Legislación Comparada

El tema de elevar la edad para el consentimiento sexual no es un tema novedoso. En el año 1885 en el Reino Unido se vivieron campañas lideradas por organizaciones de mujeres en las cuales solicitaban elevar la edad para dicho consentimiento a los 16 años, como quedó establecida.

En el siglo XIX la edad del consentimiento sexual se establecía entre los 12 y los 13 años. Sin embargo, con el paso de los tiempos, la llegada de la modernidad y la separación de la etapa de la infancia con la vida adulta, se observaron avances en cuanto a la protección de los derechos de la infancia, sin que se dejaran de ver las diferencias entre países que establecían, en la década del 90, en 12 la edad para el consentimiento sexual, frente a 18 años que establecía, por ejemplo, Turquía⁷.

⁶ ¿Cuándo se alcanza la madurez sexual, Univ. De Navarra, 2013.

⁷ Guiomar Merodio, 2019.

Un estudio comparativo (2019) realizado por la Universidad de Tilburg, Países Bajos, demostró que en la actualidad ningún país europeo tiene por debajo de los 14 años la edad para el consentimiento sexual.

En el caso de países de Europa, hace algunos años España elevó de 13 a 16 años la edad para el consentimiento sexual. Francia lo elevó a 15 años, al igual que Polonia Dinamarca y Suecia. Irlanda y Chipre la han establecido en 17 y países como Malta en 18 años. Alemania, Italia o Portugal, establecen la edad para el mencionado consentimiento en 14 años.

A finales del año 2022, Japón evaluaba la posibilidad de elevar la edad para el consentimiento sexual a los 16 años, modificando la norma actual que lo establece en 13 años. Lo anterior se debió a una de las recomendaciones del Consejo Legislativo, órgano asesor del Ministerio de Justicia nipón. La recomendación incluye una excepción cuando se trate de otro menor con la misma edad o en un rango cercano.

En el mes de septiembre del año 2021, Filipinas decidió aumentar la edad para el estudiado consentimiento de 12 a 16 años.

Revisando la norma de los Estados de este lado del mundo, observamos que 14 años es la edad más común para el consentimiento sexual. No obstante, países como Haití establece el consentimiento sexual en 18 años, Cuba, Puerto Rico, Venezuela y Nicaragua en 16, El Salvador y Honduras en 15 años. Para el caso de México, al ser federado, se observan estados con diferentes edades para el consentimiento sexual, las cuales van desde los 12 hasta los 15 años.

6. Matrimonio de Menores de Edad en Colombia

Según un informe publicado por la BBC del año 2017, más de 700 millones de mujeres en el mundo se casaron antes de cumplir 18 años y 280 millones están en peligro de convertirse en novias prematuras (Unicef 2017).

Un estudio de la alianza mundial para terminar con el matrimonio infantil denominada “Girls Not Brides”, concluyó que, de 197 países en el mundo analizados, 60 (30,5%) no tienen definida una edad mínima para contraer matrimonio, 90 países (45,7%) tiene una edad establecida inferior a 18 años y, 33 países (16,8%) establecen un mínimo de 18 años para contraer matrimonio.

Para el caso de América Latina, Unicef afirma que el 24% de las mujeres que actualmente tienen entre 20 y 24 años se casaron antes de cumplir los 18 años de edad.

Según el último informe de la Unicef sobre la situación de los matrimonios infantiles y uniones temporales tempranas en Colombia 2010-2020, para el año 2018 alrededor de 340.000 niñas y adolescentes, es decir, el 8,6% del total de esta población del país, estaban casadas o en uniones temporales. En otras palabras, el 23% de las

mujeres entre 20 y 24 años estaban casadas o en unión temporal antes de la mayoría de edad, y el 5% antes de cumplir 15 años.

Por otro lado, la fundación PLAN informó a través del observatorio “Contando lo invisible”, con base en el censo del año 2018, que en el país existen 46.915 matrimonios y uniones maritales de hecho que involucran a menores entre los 10 y los 14 años (54% son niñas y 46% niños).

Las anteriores cifras muestran una preocupante situación para la niñez y la adolescencia colombiana con la venia del artículo 117 de un Código Civil de 1887. La coincidencia de los estudios que registran estas cifras y analizan su impacto en la sociedad indica que estamos frente a un obstáculo en la formación y desarrollo de las nuevas generaciones, el cual se agrava con varios aspectos adicionales como la diferencia de edad con la pareja en el matrimonio o unión temprana, embarazos, violencia, falta de educación y de oportunidades laborales.

A través de la Sentencia C-507 de 2004 la Corte Constitucional reconoció las implicaciones del matrimonio en temprana edad sobre la salud y la educación de las niñas y adolescentes, afirmando, entre otras cosas, que “El matrimonio precoz suele obligar a los menores a abandonar sus estudios; bien sea porque se asumen de manera individual o compartida labores domésticas y de cuidado de los hijos, bien sea porque se trabaja para poder sostener los gastos económicos de la familia”.

En la misma sentencia estudió los impactos negativos en la salud de niñas y de sus futuros hijos/as que nacen en el marco de los matrimonios y/o uniones tempranas. Esta discusión llevó hacer ajustes al Código Civil, donde nivela la edad mínima para contraer matrimonio en Colombia a los 14 años tanto para niños como para niñas adolescentes, con la excepción del permiso de sus padres legítimos y/o naturales.

Son varios los proyectos que se han hundido en su trámite con los que se propuso regular o eliminar esta práctica. Algunos de ellos, los más recientes, son el Proyecto 006 de 2015, con el cual se prohibía el matrimonio con menores de 18 años; el 050 de 2017 insistió con dicha prohibición; el 078 de 2019 que, a diferencia de los dos anteriores, no prohibía la práctica, pero proponía la realización de un examen psicológico previo al menor, como evento previo y requisito necesario para llevar a cabo el matrimonio. Ninguno de ellos culminó sus debates necesarios para ser ley de la República.

7. Necesidad del Proyecto

Un estudio publicado por la ONU y el Banco Mundial mostraron que México con el 25,4% y Colombia con el 25% son los países de la OCDE con peores cifras de embarazo adolescente.

El DANE año tras año muestra en miles los casos de embarazo adolescente en el país y, en menor proporción, sin dejar de ser en miles, los casos de niñas entre los 10 y 14 años que se convierten en madres.

Las estadísticas conocidas con anterioridad dejan en claro que en la gran mayoría de los casos los padres de esos bebés son mayores de edad, y que en casi el 7% de los casos superan los 30 años.

La realidad del país muestra que el tener la edad de 14 años para el consentimiento sexual abre las puertas para que niñas y adolescentes queden desprotegidos y pasen a engrosar la larga lista de niñas que, sin tener la formación física e intelectual y aun estando en edad de formación quedan en estado de embarazo, con todas las repercusiones negativas que esto trae.

Países de la Unión Europea como España o Francia, y desde otros alejados puntos de la geografía como Filipinas o Japón y otros tantos, han sido consientes de la necesidad de establecer una mayor protección a los menores, decidiendo aumentar la edad para que los mismos den su consentimiento para iniciar su vida sexual.

Colombia, un país con cifras bastante preocupantes, deben ser capaz de tomar este tipo de decisiones firmes y valientes en procura de brindar mayor protección a los menores y a los jóvenes como herramienta que mejore las cifras de deserción escolar, de embarazos adolescentes, de enfermedades de transmisión sexual y asegure en un gran porcentaje el desarrollo de los menores, endureciendo los tipos penales con los cuales se castiga a los ciudadanos que, aprovechándose de su posición, acceden a las menores, aclarando que la propuesta trae consigo un tratamiento diferenciado para aquellos casos en los cuales los sujetos estén en un mismo estadio y desarrollo físico y cognitivo.

Con todo lo mostrado hasta aquí y a manera de conclusión, a la pregunta de a qué edad se debe establecer el consentimiento sexual se puede responder desde diferentes ópticas: basada en fundamentos de las ciencias de la salud; en la edad en la que en la mayoría de los casos se alcanza una maduración sexual biológica; desde la costumbre; o desde el derecho. Por lo anterior, no existe un criterio claro ni uniforme en las legislaciones

para determinar una edad aceptada por todos. Sin embargo, llama la atención que la edad de 18 años (que no es lo que trae el proyecto original puesto a consideración) es la que se fija en la mayoría de las legislaciones para limitar otras conductas que también pueden poner en riesgo la salud de los menores, como es el caso de los cigarrillos, consumir bebidas alcohólicas, conducir toda clase de vehículos o entrar a ciertos establecimientos, solo por mencionar algunas”.

Conveniencia, Pertinencia y Necesidad de los Proyectos de Ley Acumulados

Por todo lo anterior, el ponente considera que las disposiciones de los proyectos de ley acumulados, son convenientes, pertinentes y necesarias en Colombia en aras de contribuir a la protección de los niños, niñas y adolescentes menores de 16 años en Colombia en su pudor y libertad sexuales, permitirles un desarrollo personal, emocional y sexual; así como para erradicar, prevenir y sancionar del grooming o acoso sexual virtual de menores de edad, dado que se trata de una conducta de alarmante crecimiento en Colombia y el mundo entero, que no se encuentra expresamente tipificada en Colombia al interior del Código Penal.

Igualmente, incrementando la edad mínima para el consentimiento sexual y para contraer matrimonio, se busca contribuir a la prevención de abusos sexuales, embarazos y matrimonios en adolescentes.

Las transformaciones sociales y culturales de los habitantes tienen que ser impulsadas por el Estado y sus instituciones, por ello, consideramos vital el liderazgo de los Ministerios de Educación y de Tecnologías de la Información y la Comunicación para alfabetizar desde la más temprana edad a los menores acerca de los peligros de estas tecnologías y su uso responsable, por otra parte, resulta necesario igualmente informar a la ciudadanía en general acerca del incremento en la edad mínima en Colombia para dar consentimiento para sostener relaciones sexuales.

5. PLIEGO DE MODIFICACIONES PROPUESTAS PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 147 DE 2023 CÁMARA

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL TEXTO CORRESPONDIENTE A LA ACUMULACIÓN DE AMBOS PROYECTOS	JUSTIFICACIÓN
<p>“POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL, SE ESTABLECE EL TIPO PENAL DE CIBERACOSO SEXUAL DE MENORES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES</p> <p>El Congreso de la República DECRETA:</p> <p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley tiene por objeto prevenir, tipificar y sancionar el grooming o acoso sexual virtual de niños, niñas y adolescentes con el fin de protegerlos, así como promover medidas educativas para concientizar a toda la población acerca de la existencia de este delito.</p>	<p>El Congreso de la República DECRETA:</p> <p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> <u>La presente Ley tiene por objeto modificar la edad mínima en la que un menor de edad puede consentir relaciones sexuales y contraer matrimonio, como estrategia de protección de la niñez y de disminución de las cifras de embarazo adolescente y sus consecuencias.</u></p>	<p>Se elimina este título para adoptar el título del Proyecto 182 con modificaciones que incluyen la temática de este</p> <p>Se modifica para incluir en el objeto, el espíritu de ambos proyectos acumulados.</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL TEXTO CORRESPONDIENTE A LA ACUMULACIÓN DE AMBOS PROYECTOS	JUSTIFICACIÓN
	<p><u>Así mismo</u>, prevenir, tipificar y sancionar el grooming o acoso sexual virtual de niños, niñas y adolescentes con el fin de protegerlos <u>de la explotación sexual</u>, y promover medidas educativas para concientizar a toda la población acerca de la existencia de este delito.</p>	<p>Se modifica redacción</p>
<p>Artículo 2º.-Definición. Grooming o acoso sexual virtual en menores de atorce (14) años. A los fines de la presente ley se entiende por grooming el acoso sexual virtual a niños, niñas y adolescentes menores de atorce (14) años, consistente en acciones deliberadas por parte de una persona adulta para contactar a un niño, niña o adolescente mediante el uso de Internet, redes sociales, aplicaciones de mensajería instantánea y otros afines con fines sexuales.</p>	<p>Artículo 2º.-Definición. Grooming o acoso sexual virtual en menores de <u>dieciséis (16) años</u>. A los fines de la presente ley se entiende por grooming el acoso sexual virtual a niños, niñas y adolescentes menores de dieciséis (16) años, consistente en acciones deliberadas por parte de una persona adulta para contactar a un niño, niña o adolescente mediante el uso de Internet, redes sociales, aplicaciones de mensajería instantánea y otros afines con fines sexuales.</p>	<p>En consonancia con lo dispuesto en el Proyecto de Ley número 182 de 2023 acumulado y en aras de aumentar el umbral de protección a los niños, niñas y adolescentes en materia se pasa de 14 a 16 años</p>
<p>Artículo 3º. Tipos de Grooming. Pueden presentarse dos casos: 1. Sin fase previa de relación y generación de confianza. El acosador logra tener fotos o videos sexuales del niño, niña o adolescente mediante la obtención de contraseñas o hackeo de cuentas. Con el material sexual o erótico en mano, extorsiona al niño, niña o adolescente con mostrarlo si este no le entrega más material o accede a un encuentro personal. En este caso el material es obtenido a la fuerza, y el niño, niña o adolescente acosado puede no saber cómo se obtuvo. 2. Con fase previa de generación de confianza. En este caso, el material es entregado por el niño, niña o adolescente y la confianza se vuelve el instrumento indispensable. Para generar esa confianza la persona adulta se vale de distintas herramientas para mentir sobre su identidad y hacerse pasar por un par (menor de edad).</p>	<p>Artículo 3º. Tipos de Grooming o acoso sexual virtual. Pueden presentarse dos casos: 1. Sin fase previa de relación y generación de confianza. El acosador logra tener fotos o videos sexuales del niño, niña o adolescente mediante la obtención de contraseñas o hackeo de cuentas. Con el material sexual o erótico en mano, extorsiona al niño, niña o adolescente con mostrarlo si este no le entrega más material o accede a un encuentro personal. En este caso el material es obtenido a la fuerza, y el niño, niña o adolescente acosado puede no saber cómo se obtuvo. 2. Con fase previa de generación de confianza. En este caso, el material es entregado por el niño, niña o adolescente y la confianza se vuelve el instrumento indispensable. Para generar esa confianza la persona adulta se vale de distintas herramientas para mentir sobre su identidad y hacerse pasar por un par (menor de edad).</p>	<p>Se agrega o acoso sexual virtual para facilitar el conocimiento de la conducta</p>
<p>Artículo 4º.-Educación y formación para adultos. El Gobierno nacional a través de los Ministerios de Educación y de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones adoptarán dentro de los seis (06) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley, una política pública para prevención del grooming o acoso sexual virtual de niños, niñas y adolescentes menores de edad enfocada en fomentar la educación y la formación sistemática para padres y madres, tutor legal, educadores, profesores, trabajadores sociales y cualquier otro profesional vinculado, con el fin de permitirles entender el mundo digital e identificar los peligros que pudieran dañar la integridad física o mental de los menores. La Política deberá ser difundida ampliamente a través de campañas de televisión pública y otros medios de comunicación masiva.</p>	<p>Artículo 8º. Educación y formación para adultos. El Gobierno nacional a través de los Ministerios de Educación y de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones adoptarán dentro de los seis (06) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley, una política pública para prevención del grooming o acoso sexual virtual de niños, niñas y adolescentes menores de edad enfocada en fomentar la educación y la formación sistemática para padres y madres, tutor legal, educadores, profesores, trabajadores sociales y cualquier otro profesional vinculado, con el fin de permitirles entender el mundo digital e identificar los peligros que pudieran dañar la integridad física o mental de los menores. La Política deberá ser difundida ampliamente a través de campañas de televisión pública <u>y los canales privados en Colombia, así como a través de otros medios de comunicación masiva.</u> <u>A través de Señal Colombia deberá realizarse un programa permanente con el fin de alertar a la ciudadanía sobre la trata de niños, niñas y adolescentes con fines de explotación sexual y contra el grooming o ciber acoso sexual de niños, niñas y adolescentes, indicando la línea única para denuncias.</u></p>	<p>Se cambia numeración a 8 según las modificaciones del texto único propuesto para primer debate</p> <p>Se considera útil hacer uso de los medios de televisión, Canales públicos y privados autorizados en Colombia para que contribuyan a la difusión de esta grave problemática</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL TEXTO CORRESPONDIENTE A LA ACUMULACIÓN DE AMBOS PROYECTOS	JUSTIFICACIÓN
<p>Artículo 5°. Alfabetización virtual o cibernética para menores. El Gobierno nacional a través de los Ministerios de Educación y de las Tecnologías de la Información y la Comunicación deberán otorgar especial importancia a la alfabetización virtual o cibernética desde la primera infancia para que todas las personas aprendan a construir su huella digital correctamente; comprendan los riesgos existentes al compartir información personal en un espacio público como las redes sociales o internet; accedan a herramientas de navegación segura, como así también la transmisión de valores fundamentales acerca de la convivencia y el trato respetuoso y tolerante entre las personas.</p>	<p>Se cambia numeración a 9°.</p>	<p>Por la unificación de los 2 proyectos se modifica la numeración</p>
<p>Artículo 6°. Obligación de los proveedores de contenidos y servicios digitales. Los proveedores de contenidos y servicios digitales deben: a) Aplicar los códigos de conducta conformes a la normativa vigente para prevenir, atender, sancionar y eliminar contenidos ilícitos e identidades falsas con el fin de cometer el delito aquí estipulado. b) Ofrecer una herramienta eficaz para el control parental que confine la navegación de los menores dentro de límites trazables y mediante acceso condicionado.</p>	<p>Se cambia la numeración a 10.</p>	<p>Por la unificación de los 2 proyectos se modifica la numeración</p>
<p>Artículo 6°. Adiciónese el artículo 210 A al TÍTULO IV DELITOS CONTRA LA LIBERTAD, INTEGRIDAD Y FORMACIÓN SEXUALES de la Ley 599 DE 2000 (julio 24) por la cual se expide el Código Penal, el cual quedará así: Artículo 210 A Grooming o acoso sexual virtual en menores de 14 años. El que, a través de internet, del teléfono o de cualquier otra tecnología de la información y la comunicación obtenga fotos o videos sexuales del niño, niña o adolescente menor de atorce (14) años mediante la obtención de contraseñas o hackeo de cuentas; el que, con el material sexual o erótico en mano, extorsione al niño, niña o adolescente con mostrarlo si este no le entrega más material o accede a un encuentro personal; el que, a través de internet, del teléfono o de cualquier otra tecnología de la información y la comunicación proponga concertar un encuentro con el niño, niña o adolescente menor de atorce (14) años a fin de cometer cualquiera de los delitos descritos en el Capítulo Segundo de este Código, será castigado con la pena de tres a cinco años de prisión y multa de 200 smlmv, sin perjuicio de las penas correspondientes a los demás delitos en su caso cometidos. Las penas se impondrán en su mitad superior cuando el acercamiento se obtenga mediante coacción, intimidación o engaño.</p> <p>La persona condenada por este delito no podrá ser beneficiaria de ninguna reducción de pena ni podrá gozar del beneficio de libertad provisional ni condicional.</p>	<p>Artículo 7°. Adiciónese el artículo 210 A al TÍTULO IV DELITOS CONTRA LA LIBERTAD, INTEGRIDAD Y FORMACION SEXUALES de la Ley 599 DE 2000 (julio 24) por la cual se expide el Código Penal, el cual quedará así: Artículo 210 A Grooming o acoso sexual virtual en menores de <u>16</u> años. El que, a través de internet, del teléfono o de cualquier otra tecnología de la información y la comunicación obtenga fotos o videos sexuales del niño, niña o adolescente menor de <u>dieciséis (16) años mediante la obtención de contraseñas o hackeo de cuentas; y/o</u> el que, con el material sexual o erótico en mano, extorsione al niño, niña o adolescente con mostrarlo si este no le entrega más material o accede a un encuentro personal; <u>y/o</u> el que, a través de internet, del teléfono o de cualquier otra tecnología de la información y la comunicación proponga concertar un encuentro con el niño, niña o adolescente menor de <u>dieciséis (16) años a fin de cometer cualquiera de los delitos descritos en el Capítulo Segundo de este Código</u>, será castigado con la pena de tres a cinco años de prisión y multa de 200 smlmv, sin perjuicio de las penas correspondientes a los demás delitos en su caso cometidos. Las penas se impondrán en su mitad superior cuando el acercamiento se obtenga mediante coacción, intimidación o engaño <u>o por parientes del menor dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y segundo civil.</u></p> <p>La persona condenada por este delito no podrá ser beneficiaria de ninguna reducción de pena ni podrá gozar del beneficio de libertad provisional ni condicional.</p>	<p>Se cambia numeración debido a la fusión de los dos proyectos de ley</p> <p>Se aumenta de 14 a 16 el umbral de edad de protección para los menores frente a las conductas y para unificar la edad frente a delitos sexuales en menores -en 16 años</p> <p>Se agregan conjunciones</p> <p>Se agrega agravante por parentesco, dado que los niños, niñas y adolescentes tienden a ser víctimas de estos delitos a través de sus parientes más cercanos aprovechándose de dicho parentesco</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL TEXTO CORRESPONDIENTE A LA ACUMULACIÓN DE AMBOS PROYECTOS	JUSTIFICACIÓN
<p>Artículo 7º: Día Nacional contra el Grooming. Sin perjuicio de las políticas, planes y programas que se adopten para luchar contra el grooming, el 13 de noviembre -día internacional contra el grooming, todas las instituciones de educación preescolar, primaria y secundaria en el país de naturaleza pública y privada, deberán realizar actividades para educar y alertar a los niños, niñas y adolescentes acerca de los peligros del grooming o ciberacoso sexual de menores. El Gobierno nacional reglamentará la materia y podrá igualmente adelantar campañas públicas para prevenir y luchar contra el ciber acoso sexual de menores.</p>	<p>Artículo 11. Día Nacional contra el Grooming y acoso sexual virtual en menores de 16 años. Sin perjuicio de las políticas, planes y programas que se adopten para luchar contra el grooming, el 13 de noviembre -día internacional contra el grooming, todas las instituciones de educación preescolar, primaria y secundaria en el país de naturaleza pública y privada, deberán realizar actividades para educar y alertar a los niños, niñas y adolescentes acerca de los peligros del grooming o ciberacoso sexual de menores. El Gobierno nacional reglamentará la materia y podrá igualmente adelantar campañas públicas para prevenir y luchar contra el ciber acoso sexual de menores.</p> <p><u>Los canales públicos y privados de televisión en Colombia deberán transmitir en esa fecha un programa para alertar a la ciudadanía acerca de los peligros del grooming o ciber acoso sexual de niños, niñas y adolescentes.</u></p>	<p>Cambia la numeración por la fusión de los 2 proyectos</p>
<p>Artículo 8º. Autorízase al Gobierno nacional para realizar todas las inclusiones presupuestales que exija el cumplimiento de la presente ley.</p>	<p>Artículo 14 Autorízase al Gobierno nacional para realizar todas las inclusiones presupuestales que exija el cumplimiento de la presente ley.</p>	<p>Se cambia numeración por la reorganización del articulado en el texto unificado</p>
<p>Artículo 9º. Vigencia. La presente ley entrará en vigor a partir de su promulgación.</p>	<p>Artículo 9º. Vigencia. La presente ley entrará en vigor a partir de su promulgación.</p>	<p>se elimina, porque se adopta la redacción de vigencia y derogatorias del otro proyecto y se numera con el artículo</p>

6 TEXTO DEL PROYECTO DE LEY RADICADO Y MODIFICACIONES PROPUESTAS PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 182 DE 2023 CÁMARA

TEXTO RADICADO	MODIFICACIONES PROPUESTAS PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
<p>“POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA EDAD DEL CONSENTIMIENTO SEXUAL PARA MENORES DE EDAD, SE PROTEGE LA LIBERTAD SEXUAL DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”</p>	<p>“POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA EDAD DEL CONSENTIMIENTO SEXUAL PARA MENORES DE EDAD, SE PROTEGE LA LIBERTAD SEXUAL DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN COLOMBIA, <u>SE TIPIFICA EL GROOMING O ACOSO SEXUAL VIRTUAL, SE INCREMENTA LA EDAD MÍNIMA PARA CONTRAER MATRIMONIO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”</u></p>	<p>En el texto unificado de los dos proyectos de ley acumulados, se adopta un título que recoja el objeto de ambos</p>
<p>“EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DECRETA”</p> <p>Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar la edad mínima en la que un menor de edad puede consentir relaciones sexuales, como estrategia de protección de la niñez y de disminución de las cifras de embarazo adolescente y sus consecuencias.</p>	<p>“EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DECRETA”</p> <p>Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar la edad mínima en la que un menor de edad puede consentir relaciones sexuales y <u>contraer matrimonio</u>, como estrategia de protección de la niñez y de disminución de las cifras de embarazo adolescente y sus consecuencias.</p> <p><u>Igualmente busca prevenir, tipificar y sancionar el grooming o acoso sexual virtual de niños, niñas y adolescentes con el fin de protegerlos de la explotación sexual, así como promover medidas educativas para concientizar a toda la población acerca de la existencia de este delito.</u></p>	<p>se fusionan los objetos de los 2 proyectos acumulados en uno</p>
<p>Artículo 2º. Modifíquese el artículo 208 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 208. Acceso carnal abusivo con menor de dieciséis años. El que acceda carnalmente a persona menor de dieciséis (16) años, incurrirá en prisión de doce (12) a veinte (20) años.</p> <p><u>El consentimiento libre del menor de dieciséis (16) años exime de responsabilidad penal siempre que el autor sea una persona con una diferencia en edad de no más de tres (3) años.</u></p>	<p>Artículo 5º. Modifíquese el artículo 208 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 208. Acceso carnal abusivo con menor de dieciséis años. El que acceda carnalmente a persona menor de dieciséis (16) años, incurrirá en prisión de doce (12) a veinte (20) años.</p> <p><u>El consentimiento libre del menor de dieciséis (16) años exime de responsabilidad penal siempre que el autor sea una persona con una diferencia en edad de no más de tres (3) años.</u></p>	

TEXTO RADICADO	MODIFICACIONES PROPUESTAS PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
No habrá responsabilidad penal en los eventos en los cuales el acceso carnal en persona menor de dieciséis (16) años se realice por un sujeto cuya diferencia de edad no supere los tres (3) años.	No habrá responsabilidad penal en los eventos en los cuales el acceso carnal en persona menor de dieciséis (16) años se realice por un sujeto cuya diferencia de edad no supere los tres (3) años.	
Artículo 3º. Modifíquese el artículo 209 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así: Artículo 209. <i>Actos sexuales con menor de dieciséis años.</i> El que realizare actos sexuales diversos del acceso carnal con persona menor de dieciséis (16) años o en su presencia, o la induzca a prácticas sexuales, incurrirá en prisión de nueve (9) a trece (13) años. El consentimiento libre del menor de dieciséis (16) años exime de responsabilidad penal siempre que el autor sea una persona con una diferencia en edad de no más de tres (3) años. No habrá responsabilidad penal en los eventos en los cuales el acto sexual en persona menor de dieciséis (16) años se realice por un sujeto cuya diferencia de edad no supere los tres (3) años.	Artículo 5º. Modifíquese el artículo 209 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así: Artículo 209. <i>Actos sexuales con menor de dieciséis años.</i> El que realizare actos sexuales diversos del acceso carnal con persona menor de dieciséis (16) años o en su presencia, o la induzca a prácticas sexuales, incurrirá en prisión de nueve (9) a trece (13) años. El consentimiento libre del menor de dieciséis (16) años exime de responsabilidad penal siempre que el autor sea una persona con una diferencia en edad de no más de tres (3) años. No habrá responsabilidad penal en los eventos en los cuales el acto sexual en persona menor de dieciséis (16) años se realice por un sujeto cuya diferencia de edad no supere los tres (3) años.	Se cambia numeración del artículo por acumulación de los proyectos
Artículo 4º. Modifíquese el numeral primero del artículo 216 de la Ley 599 de 2000, así: Artículo 216. <i>Circunstancias de agravación punitiva.</i> Las penas para los delitos descritos en los artículos anteriores, se aumentarán de una tercera parte a la mitad, cuando la conducta: 1. Se realizare en persona menor de dieciséis (16) años. Artículo 5. Modifíquese el inciso segundo del párrafo del artículo 53 de la Ley 1306 de 2009, así: Parágrafo. Para todos los efectos legales el impúber se equipará al niño y niña definido en el artículo 3º del Código de la Infancia y Adolescencia. De igual manera, el menor adulto se equipará al adolescente de ese estatuto. Con todo, la edad mínima para contraer matrimonio será de 16 años, tanto para los varones como para las mujeres.	Artículo 6º. Modifíquese el numeral primero del artículo 216 de la Ley 599 de 2000, así: Artículo 216. <i>Circunstancias de agravación punitiva.</i> Las penas para los delitos descritos en los artículos anteriores, se aumentarán de una tercera parte a la mitad, cuando la conducta: 1. Se realizare en persona menor de dieciséis (16) años. Artículo 12. Modifíquese el inciso segundo del párrafo del artículo 53 de la Ley 1306 de 2009, así: Parágrafo. Para todos los efectos legales el impúber se equipará al niño y niña definido en el artículo 3º del Código de la Infancia y Adolescencia. De igual manera, el menor adulto se equipará al adolescente de ese estatuto. Con todo, la edad mínima para contraer matrimonio será de 16 años, tanto para los varones como para las mujeres.	Se modifica numeración del artículo por la acumulación de los artículos del otro proyecto y la reorganización del texto Se modifica numeración del artículo por la acumulación de los artículos del otro proyecto y la reorganización del texto
Artículo 6º. Lo estipulado en el presente proyecto respetará los derechos, costumbres y tratamientos especiales que la legislación colombiana le otorga a las poblaciones indígenas.	Artículo 13º. Lo estipulado <u>en esta ley</u> respetará los derechos, costumbres y tratamientos especiales que la legislación colombiana le otorga a las poblaciones indígenas <u>en materia de matrimonio.</u> <u>Lo anterior, no obsta para que el Estado realice campañas de salud, sensibilización y promoción de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes al interior de estos territorios de manera que se contribuya al mejoramiento progresivo de sus condiciones de vida</u>	Se cambia número artículo por la reorganización del articulado del texto único Se agrega en materia de matrimonio, toda vez que no puede sustraerse la responsabilidad de criminales frente a delitos sexuales contra niños, niñas y adolescentes indígenas alegando protección constitucional. Se agregan medidas para proteger en materia sexual a los NNA indígenas
Artículo 7º. <i>Vigencia y derogatorias.</i> La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su promulgación.	Artículo 15. <i>Vigencia y derogatorias.</i> La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su promulgación.	Se fusiona el articulado de los dos proyectos de ley acumulados y solo quedará un artículo sobre vigencia de la ley, se cambia la numeración por la fusión de articulado de ambos proyectos

6. Circunstancias o Eventos que Podrían Generar Conflictos de Interés

De conformidad con lo establecido en el artículo 3º de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, estableciendo la obligación del ponente del proyecto de presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, frente al presente proyecto, se considera que no genera conflictos de interés, dado que se trata de una norma de carácter general.

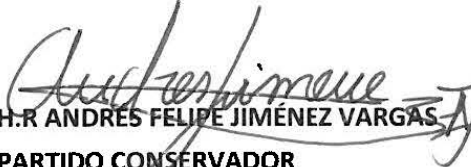
No obstante, se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales y manifestarlas previamente a la votación.

7. Proposición Final

Con base en los anteriores argumentos, presento ponencia positiva y solicito a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, dar Primer Debate al **Proyecto de Ley número 147 de 2023 Cámara,**

por medio de la cual se modifica el Código Penal, se establece el tipo penal de ciberacoso sexual de menores y se dictan otras disposiciones, acumulado con el Proyecto de Ley número 182 de 2023 Cámara, por medio de la cual se modifica la edad del consentimiento sexual para menores de edad, se protege la libertad sexual de niños, niñas y adolescentes en Colombia y se dictan otras disposiciones, conforme al texto propuesto para primer debate.

De los honorables Congressistas,


H.R. ANDRÉS FELIPE JIMÉNEZ VARGAS
PARTIDO CONSERVADOR

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 147 DE 2023 CÁMARA, ACUMULADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 182 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la edad del consentimiento sexual para menores de edad, se protege la libertad sexual de niños, niñas y adolescentes en Colombia, se tipifica el grooming o acoso sexual virtual, se incrementa la edad mínima para contraer matrimonio, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar la edad mínima en la que un menor de edad puede consentir relaciones sexuales y contraer matrimonio, como estrategia de protección de la niñez y de disminución de las cifras de embarazo adolescente y sus consecuencias.

Así mismo, prevenir, tipificar y sancionar el grooming o acoso sexual virtual de niños, niñas y adolescentes con el fin de protegerlos de la explotación sexual, y promover medidas educativas para concientizar a toda la población acerca de la existencia de este delito.

Artículo 2º. Definición. Grooming o acoso sexual virtual en menores de dieciséis (16) años. A los fines de la presente ley se entiende por grooming el acoso sexual virtual a niños, niñas y adolescentes menores de dieciséis (16) años, consistente en acciones deliberadas por parte de una persona adulta para contactar a un niño, niña o adolescente mediante el uso de Internet, redes sociales, aplicaciones de mensajería instantánea y otros afines con fines sexuales.

Artículo 3º. Tipos de Grooming o acoso sexual virtual. Pueden presentarse dos casos: 1. Sin fase previa de relación y generación de confianza. El acosador logra tener fotos o videos sexuales del niño, niña o adolescente mediante la obtención de contraseñas o hackeo de cuentas. Con el material sexual o erótico en mano, extorsiona al niño, niña o adolescente con mostrarlo si este no le entrega

más material o accede a un encuentro personal. En este caso el material es obtenido a la fuerza, y el niño, niña o adolescente acosado puede no saber cómo se obtuvo. 2. Con fase previa de generación de confianza. En este caso, el material es entregado por el niño, niña o adolescente y la confianza se vuelve el instrumento indispensable. Para generar esa confianza la persona adulta se vale de distintas herramientas para mentir sobre su identidad y hacerse pasar por un par (menor de edad).

Artículo 4º. Modifíquese el artículo 208 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 208. Acceso carnal abusivo con menor de dieciséis años. El que acceda carnalmente a persona menor de dieciséis (16) años, incurrirá en prisión de doce (12) a veinte (20) años.

El consentimiento libre del menor de dieciséis (16) años exime de responsabilidad penal siempre que el autor sea una persona con una diferencia en edad de no más de tres (3) años.

No habrá responsabilidad penal en los eventos en los cuales el acceso carnal en persona menor de dieciséis (16) años se realice por un sujeto cuya diferencia de edad no supere los tres (3) años.

Artículo 5º. Modifíquese el artículo 209 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 209. Actos sexuales con menor de dieciséis años. El que realizare actos sexuales diversos del acceso carnal con persona menor de dieciséis (16) años o en su presencia, o la induzca a prácticas sexuales, incurrirá en prisión de nueve (9) a trece (13) años.

El consentimiento libre del menor de dieciséis (16) años exime de responsabilidad penal siempre que el autor sea una persona con una diferencia en edad de no más de tres (3) años.

No habrá responsabilidad penal en los eventos en los cuales el acto sexual en persona menor de dieciséis (16) años se realice por un sujeto cuya diferencia de edad no supere los tres (3) años.

Artículo 6º. Modifíquese el numeral primero del artículo 216 de la Ley 599 de 2000, así:

Artículo 216. Circunstancias de agravación punitiva. Las penas para los delitos descritos en los artículos anteriores, se aumentarán de una tercera parte a la mitad, cuando la conducta:

1. Se realizare en persona menor de dieciséis (16) años.

Artículo 7º. Adiciónese el artículo 210 A al Título IV Delitos Contra la Libertad, Integridad y Formación Sexuales de la Ley 599 DE 2000 (julio 24) por la cual se expide el Código Penal, el cual quedará así:

Artículo 210 A Grooming o acoso sexual virtual en menores de 16 años. El que, a través de internet, del teléfono o de cualquier otra tecnología de la información y la comunicación obtenga fotos o videos sexuales del niño, niña o adolescente menor de dieciséis (16) años mediante la obtención de

contraseñas o hackeo de cuentas; y/o el que, con el material sexual o erótico en mano, extorsione al niño, niña o adolescente con mostrarlo si este no le entrega más material o accede a un encuentro personal; y/o el que, a través de internet, del teléfono o de cualquier otra tecnología de la información y la comunicación proponga concertar un encuentro con el niño, niña o adolescente menor de dieciséis (16) años a fin de cometer cualquiera de los delitos descritos en el Capítulo Segundo de este Código, será castigado con la pena de tres a cinco años de prisión y multa de 200 smlmv, sin perjuicio de las penas correspondientes a los demás delitos en su caso cometidos.

Las penas se impondrán en su mitad superior cuando el acercamiento se obtenga mediante coacción, intimidación o engaño o por parientes del menor dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y segundo civil.

La persona condenada por este delito no podrá ser beneficiaria de ninguna reducción de pena ni podrá gozar del beneficio de libertad provisional ni condicional.

Artículo 8°. Educación y formación para adultos. El Gobierno nacional a través de los Ministerios de Educación y de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones adoptarán dentro de los seis (06) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley, una política pública para prevención del grooming o acoso sexual virtual de niños, niñas y adolescentes menores de edad enfocada en fomentar la educación y la formación sistemática para padres y madres, tutor legal, educadores, profesores, trabajadores sociales y cualquier otro profesional vinculado, con el fin de permitirles entender el mundo digital e identificar los peligros que pudieran dañar la integridad física o mental de los menores.

La política deberá ser difundida ampliamente a través de campañas de televisión pública y los canales privados en Colombia, así como a través de otros medios de comunicación masiva.

A través de Señal Colombia deberá realizarse un programa permanente con el fin de alertar a la ciudadanía sobre la trata de niños, niñas y adolescentes con fines de explotación sexual y contra el grooming o ciber acoso sexual de niños, niñas y adolescentes, indicando la línea única para denuncias.

Artículo 9°. Alfabetización virtual o cibernética para menores. El Gobierno nacional a través de los Ministerios de Educación y de las Tecnologías de la Información y la Comunicación deberán otorgar especial importancia a la alfabetización virtual o cibernética desde la primera infancia para que todas las personas aprendan a construir su huella digital correctamente; comprendan los riesgos existentes al compartir información personal en un espacio público como las redes sociales o internet; accedan a herramientas de navegación segura, como así también la transmisión de valores fundamentales

acerca de la convivencia y el trato respetuoso y tolerante entre las personas.

Artículo 10. Obligación de los proveedores de contenidos y servicios digitales. Los proveedores de contenidos y servicios digitales deben: a) Aplicar los códigos de conducta conformes a la normativa vigente para prevenir, atender, sancionar y eliminar contenidos ilícitos e identidades falsas con el fin de cometer el delito aquí estipulado. b) Ofrecer una herramienta eficaz para el control parental que confine la navegación de los menores dentro de límites trazables y mediante acceso condicionado.

Artículo 11. Día Nacional contra el Grooming o acoso sexual virtual en menores de 16 años. Sin perjuicio de las políticas, planes y programas que se adopten para luchar contra el grooming, el 13 de noviembre -día internacional contra el grooming, todas las instituciones de educación preescolar, primaria y secundaria en el país de naturaleza pública y privada, deberán realizar actividades para educar y alertar a los niños, niñas y adolescentes acerca de los peligros del grooming o ciberacoso sexual de menores. El Gobierno nacional reglamentará la materia y podrá igualmente adelantar campañas públicas para prevenir y luchar contra el ciber acoso sexual de menores.

Artículo 12. Modifíquese el inciso segundo del párrafo del artículo 53 de la Ley 1306 de 2009, así:

Parágrafo. Para todos los efectos legales el impúber se equipará al niño y niña definido en el artículo 3° del Código de la Infancia y Adolescencia. De igual manera, el menor adulto se equipará al adolescente de ese estatuto.

Con todo, la edad mínima para contraer matrimonio será de 16 años, tanto para los varones como para las mujeres.

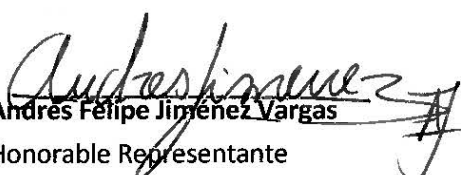
Artículo 13. Lo estipulado en esta ley respetará los derechos, costumbres y tratamientos especiales que la legislación colombiana le otorga a las poblaciones indígenas en materia de matrimonio.

Lo anterior, no obsta para que el Estado realice campañas de salud, sensibilización y promoción de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes al interior de estos territorios de manera que se contribuya al mejoramiento progresivo de sus condiciones de vida.

Artículo 14. Autorízase al Gobierno nacional para realizar todas las inclusiones presupuestales que exija el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 15. Vigencia y derogatorias. La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los honorables Representantes,


 Andrés Felipe Jiménez Vargas
 Honorable Representante
 Partido Conservador

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PROPUESTA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 348 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se toman medidas para la conservación y protección de la red férrea inactiva y en desuso no contemplada para activarse como corredor ferroviario, promoviendo su uso para fines cultural, deportivo, turístico y ambiental que permitan la restitución, apropiación, resignificación y disfrute de este patrimonio público.

2. Despacho del Viceministro General

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá, D. C.

Honorable Congresista

Andrés David Calle Aguas

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Carrera 7 N.º 8-68. Edificio Nuevo del Congreso

Bogotá, D. C.

Radicada entrada

No. Expediente 41734/2023/OFI

Asunto: Comentarios a la ponencia propuesta para segundo debate al Proyecto de Ley número 348 de 2023 Cámara, *por medio de la cual se toman medidas para la conservación y protección de la red férrea inactiva y en desuso no contemplada para activarse como corredor ferroviario, promoviendo su uso para fines cultural, deportivo, turístico y ambiental que permitan la restitución, apropiación, resignificación y disfrute de este patrimonio público.*

Respetado Presidente,

En atención a la solicitud de concepto de impacto fiscal presentada por el honorable Representante, Alejandro García Ríos y el doctor Raúl Fernando Rodríguez Rincón, Secretario de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003¹, de manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al proyecto de ley del asunto en los siguientes términos:

El proyecto de ley del asunto, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto establecer medidas para la conservación y protección de la red férrea inactiva y en desuso que permitan la restitución, apropiación, resignificación y disfrute de este patrimonio público.

Revisado el articulado propuesto, esta Cartera no tendría objeciones de tipo presupuestal, siempre y

cuando su ejecución se haga con cargo a los recursos actuales y proyectados por el Sector Transporte. Lo anterior sin perjuicio de lo que manifieste frente a este proyecto el Ministerio de Transporte.

Por último, de conformidad con el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estará al tanto del trámite legislativo del presente proyecto y, en caso de ser necesario, hará uso de la facultad que le ha sido otorgada en el artículo referenciado, para poner de presente las observaciones de carácter fiscal que sean necesarias.

Cordialmente,

DIEGO GUEVARA
Viceministro General
OAJ/DGPPN

* * *

CARTA DE COMENTARIOS DE LA ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE EMPRESAS DE MEDICINA INTEGRAL A LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 339 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se transforma el Sistema de Salud en Colombia y se dictan otras disposiciones.

ACUMULADO CON LOS PROYECTOS DE LEY NÚMERO 340 DE 2023 CÁMARA

por la cual se adoptan medidas para mejorar y fortalecer el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 341 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se dictan disposiciones sobre el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS).

Y EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 344 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se adoptan medidas para el fortalecimiento del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Bogotá, septiembre 25 de 2023

Honorables

Representantes a la Cámara

Congreso de la República

Ciudad.

Asunto: Comentarios a la Ponencia para Segundo Debate Proyecto de Ley número 339 de 2023 Cámara, *por medio del cual se transforma el Sistema de Salud en Colombia y se dictan otras disposiciones,* **acumulado con los Proyectos de Ley número 340 de 2023 Cámara,** *por la cual se adoptan medidas para mejorar y fortalecer el Sistema General de Seguridad Social en Salud,* **Proyecto de Ley número 341 de 2023 Cámara,** *por medio del cual se dictan disposiciones sobre*

¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), y el Proyecto de Ley número 344 de 2023 Cámara, por medio del cual se adoptan medidas para el fortalecimiento del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Respetados Representantes:

Atendiendo el trámite legislativo del proyecto en referencia queremos manifestar el interés de este gremio en contribuir al fortalecimiento de un sistema de salud que permita avanzar en la garantía y efectividad del derecho. Como país consideramos que debemos evolucionar cada vez más para permitir el disfrute al más alto nivel posible de salud, de acuerdo con la realidad del país y encaminando los esfuerzos para que se amplíen en forma progresiva los derechos de todos los colombianos.

Sin duda hay consenso sobre la importancia de fortalecer e implementar modelos innovadores de atención, corregir inequidades y trabajar de manera conjunta y efectiva con otros sectores para incidir en los determinantes de la salud. El país tiene grandes retos en materia de equidad regional, distribución espacial de la oferta de servicios de salud, disponibilidad de talento humano, implementación de la historia clínica electrónica e interoperable y el uso de tecnologías de la comunicación para desarrollar el potencial que ofrece la telesalud en beneficio de la población urbana, rural, dispersa e incluso en los centros urbanos.

Así mismo, urge el desarrollo de un sistema complementario al sistema de salud, de servicios socio sanitarios que doten de mayor autonomía al adulto mayor o personas con algún grado de discapacidad, y provean elementos y servicios que garanticen mayor accesibilidad para la población que no cuenta con capacidad de pago para desplazamientos y permanencia en los lugares en donde se prestan servicios de mayor complejidad o permita mejores condiciones de vida para las personas en función de su patología o discapacidad.

Estas necesidades, a nuestro juicio, no pueden dejar de lado los avances que logró el modelo de aseguramiento y que permitió el desarrollo y consolidación del concepto de derecho fundamental tanto en lo individual como en lo colectivo. Si bien en muchos escenarios hablamos de construir sobre lo construido no se profundiza sobre cómo, con qué herramientas e institucionalidad se lograron los avances y con qué herramientas cuenta el país para que efectivamente la reforma propuesta logre impactar de manera positiva a los colombianos. Los avances actuales se dieron gracias a la nueva institucionalidad prevista inicialmente en la Ley 100 y reformada de manera importante en las Leyes 1112 y 1438, al incremento creciente de recursos y al concepto de manejo de riesgos, definición de coberturas y de primas (UPC), característica fundamental de los seguros sociales.

Consideramos que estos avances pueden perderse e impactar de manera negativa el ejercicio del derecho, al eliminarse la figura de las Entidades Promotoras de Salud, al quedar diluidas las responsabilidades

entre diferentes actores del sistema y desintegrados los procesos de atención desatendiendo lo previsto en el artículo 8° de la LES. Al eliminar a las EPS como asegurador y gestoras del riesgo y de los recursos se pierde la integralidad de la atención y las posibilidades de generar eficiencias derivadas de la integración de competencias y recursos. Además, se genera el riesgo de que estas instancias regionales y departamentales prioricen el gasto en los servicios disponibles en su territorio en detrimento del acceso y cobertura de servicios que requiera la población a las atenciones cuya oferta no está disponible en su territorio.

En esta medida consideramos necesario alertar, como gremio y como ciudadanos, sobre los riesgos que implicaría avanzar en el proyecto de la manera en que está plasmado en la ponencia. Perder la institucionalidad y las herramientas con las que se cuenta actualmente para la garantía del derecho puede significar un retroceso en materia de salud para el país.

Si bien los comentarios los presentaremos por algunos de los títulos propuestos, queremos señalar, que solo con una revisión global e integradora podrá avanzarse en la formulación de las medidas que respondan de manera real y efectiva a las necesidades de colombianos, siendo la voz de los pacientes y los problemas por ellos diagnosticados, un punto de partida muy importante.

Por las consideraciones anteriores, invitamos a los honorables Representantes a convocar a diálogos a nivel nacional con la participación de todos los actores y sobre todo con la disposición de entender al otro para así construir una propuesta que permita avanzar en el goce del derecho, no solo en lo individual sino en lo colectivo abarcando el trabajo con otros sectores y permitiendo un mayor desarrollo social.

Título I. Objeto y campo de aplicación.

Es importante separar y definir claramente el alcance del proyecto propuesto, tomando como punto de partida la Constitución Política. Si bien en el articulado se señala que va a desarrollarse un modelo de aseguramiento social o seguro social, es necesario separar con claridad el desarrollo de un seguro público y obligatorio en los términos del artículo 48 de la Constitución Política con la participación del sector privado en el aseguramiento, los servicios de salud que son gratuitos y obligatorios al tenor del artículo 49 de la Constitución Política y el diseño de un sistema de salud en la cual participan entidades que no necesariamente hacen parte del seguro social.

En relación con el aseguramiento social, es necesario mantener la participación del sector privado, la representación del afiliado en el sistema, la integralidad de la atención, la continuidad en la prestación de los servicios de salud y la protección financiera así como el fortalecimiento de los Gobiernos corporativos de las entidades públicas como la ADRES y desarrollar mecanismos que permitan mayor transparencia y faciliten una

adecuada inspección, vigilancia y control a través de las instituciones especializadas para tal efecto, así como un mayor control social.

Título II. Modelo de Salud basado en la atención primaria en salud y determinantes sociales.

- **Resolutividad de los CAPS.** Sin duda es necesario profundizar cada vez en modelos de atención primaria, pero estos deben ser altamente resolutivos. En el proyecto en lugar de hacer énfasis sobre los procesos de atención para lograr profundizar en prevención e implementación de modelos predictivos, se sobrecarga de funciones administrativas y de coordinación a los CAPS y a las Redes Integrales e Integradas de Servicios de Salud en detrimento de la oportunidad y calidad de la atención.
- **Esquema financiero.** Debe revisarse el esquema de financiación de los CAPS, pues no en todas partes debe ser financiada la oferta de los mismos, de manera independiente de su naturaleza pública, privada o mixta, lo cual riñe con estímulos para la eficiencia y adecuada prestación de servicios a los afiliados.
- **Importancia de dejar organización, coordinación y gestión de la red en cabeza de la entidad que asume el aseguramiento social.** La habilitación y autorización de la red de servicios queda en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social y la coordinación queda en las Secretarías de Salud Departamentales y Distritales con las gestoras de salud y vida, sin que sean claras las competencias en materia de conformación y supervisión de su desempeño, lo cual no permite hacer una adecuada gestión de riesgos.
- **Habilitación de la red.** La habilitación de la red debe ser parte de la habilitación de la entidad que va a quedar a cargo del aseguramiento, pues parte fundamental de su labor debe ser la garantía de acceso a los bienes y servicios que garantiza el sistema a toda la población. Debe quedar entonces en cabeza de la Superintendencia Nacional de Salud, que podrá revocar la autorización de la entidad aseguradora cuando no se cumpla con esta garantía. De lo contrario, no podría por estar asignada esa función a terceros.
- La fragmentación entre los niveles de atención puede convertirse en una barrera de acceso para muchos pacientes, en especial en regiones donde no están todos los servicios. Por ejemplo, una persona con diagnóstico de cáncer o una enfermedad huérfana requiere un servicio que solo está disponible en un hospital a nivel nacional, debe agotar primero las instancias locales, generando demoras y posibles dificultades de acceso.

- No es claro el acceso y continuidad a la atención de nivel complementario y si el acceso está restringido a la disponibilidad regional de oferta, se profundizan las inequidades en el acceso.
- Es necesario definir tanto en el caso de los CAPS como para el resto de la red de prestadores, controles efectivos en el gasto procurando los mejores resultados en salud, mediante modalidades de contratación y pago que deben estar a cargo de las entidades que asumen y gestionan el riesgo.
- El Sistema de referencia y contrarreferencia queda a cargo de los CAPS, las gestoras de salud y vida, la coordinación departamental de las redes y la coordinación regional de las redes. Detrás de esta tarea hay un ejercicio de clasificación de atenciones según su urgencia, seguimiento de patologías, personas y prestadores de servicios de salud disponibles a nivel nacional, que hoy hacen las EPS. Esto dificulta el tránsito del paciente sin que tenga un interlocutor o responsable de su remisión.

Título III. Organización del sistema de salud.

Capítulo I. Gobernanza y gestión pública.

- **Desaparece la gestión del riesgo en salud.** En el ejercicio contractual entre asegurador (EPS) y prestador, claramente se exigen ciertas actividades asociadas a la gestión del riesgo en salud por parte de la red de prestadores, pero es la EPS quien hace la caracterización de la población, coordina y contrata su red de conformidad con los perfiles epidemiológicos y su ubicación, orienta al paciente a donde ir, dispensa los medicamentos y ordena los exámenes. En fin, es quien da la cara y representa al usuario en la navegación por el sistema de salud y quien exige a las IPS que cumplan con la labor contratada. La gestión del riesgo que realiza las EPS se ilustra en el manejo integral de las personas con enfermedades crónicas. Una primera etapa consiste en identificar quienes tienen la condición crónica, y este paso generalmente es realizado por prestadores primarios mediante acciones de detección temprana. La EPS se encarga de generar los incentivos apropiados para tal fin e inscribir al usuario a un programa de atención. Otro paso de la gestión del riesgo consiste en su estratificación, que suele realizarse mediante estudios diagnósticos o de alta complejidad, por lo que el usuario requiere de servicios diversos entre IPS distintas; esta coordinación de la atención no la realiza ninguno de los prestadores, ya que su alcance sólo está en la oferta de su portafolio de servicios. En este caso, la EPS es la encargada de coordinar la red de prestadores y facilitar los canales de comunicación y medios transaccionales entre ellos. Finalmente, la

EPS adelanta el monitoreo y evaluación de la atención integral del usuario en términos de resultados en salud, experiencia del usuario y costo, para lo cual se requiere de la agrupación y análisis integrado del total de las intervenciones de la red de prestadores, es decir, son resultados compuestos de la acción conjunta de cada actor que participa en el proceso de atención, y el único actor que tiene esta “visión de conjunto” es el asegurador. Dicha visión se pierde en el proyecto de ley presentado por el Gobierno, toda vez que ninguna de las instancias creadas tiene a cargo la gestión integral del riesgo. Por tanto, la gestión del riesgo requiere de una perspectiva interinstitucional, aspecto que no se observa en la propuesta de reforma a la salud; por el contrario, se omiten funciones o responsabilidades clave para la gestión del riesgo en salud y las que quedan se “dispersan” entre diferentes instancias.

- **Requisitos de Habilitación.** Es necesario recordar que la definición de requisitos para ejercer determinada actividad es desarrollo de las facultades de intervención del Estado, debiendo quedar claros en la ley los requisitos generales, que por supuesto, deberán ser desarrollados a nivel reglamentario.
- Con la propuesta de transformación del SOGC a SICA se pierde la visión integradora de las EPS como garantes de la calidad en la prestación de los servicios. Parece que el SICA será atomizado por cada actor del sistema de salud, pero no se visualiza una institución responsable que actúe cuando se evidencien hallazgos negativos.

Capítulo III. Gestoras de salud y vida.

En relación con la transformación de las EPS.

- Durante el periodo de transformación se desdibujan las responsabilidades actuales de las EPS en materia de manejo de riesgos incluido el financiero y se asignan unas nuevas totalmente indefinidas, como, por ejemplo, la que se refiere a colaborar en la organización de CAPS, sin que se señale el alcance de dicha colaboración: asesoría, consultoría, inversión, creación, entre otras posibilidades.
- No es claro el esquema financiero de la transición, pues de un lado señala que recibirá los recursos de mediana y alta complejidad sin situación de fondos y de otro, pareciera que ADRES girará directamente una suma o porcentaje a los CAPS, sin precisar si estos corresponden a la red organizada por las EPS. Debemos recordar que la UPC no está calculada actualmente de esa forma y que el comportamiento de gasto no es igual ni en todas las EPS ni en todas las regiones, generando riesgos importantes de desfinanciación de la atención efectiva a la población afiliada.
- Desaparecen las redes de la EPS pues serán aquellas organizadas por las secretarías departamentales y distritales lo cual genera una alta litigiosidad e inseguridad jurídica, en la medida en que la red de las EPS ha sido organizada y contratada con una serie de cláusulas relacionadas con obligaciones recíprocas, niveles de servicio, cumplimiento de metas, formas de pago, valor por servicios dependiendo de la modalidad de contratación y la terminación anticipada de los mismos implicaría el desconocimiento de estos contratos, generando riesgo legal para la EPS. De otra parte, es contradictorio, pues se señala que habrá giro directo a las IPS que hacen parte de la red de las EPS.
- Se genera un daño a la EPS al obligarla al desmonte de la Integración vertical en un plazo tan breve y además desconoce la necesidad de oferta en el país para satisfacer las necesidades de la población.
- No son claros los términos para las EPS que no se transformen para la entrega de la población afiliada.
- La transformación de EPS a Gestora de salud y vida no es viable, empezando porque cambia por completo su objeto social debiendo liquidarse.
- No existe claridad frente al esquema de pago a la EPS durante la transición ni los beneficios que debe garantizar, ni quién asume el riesgo financiero por una eventual desviación. Se señala que la UPC se reconocerá sin situación de fondos, pero no se precisa si a las EPS se les va a pagar el porcentaje de gasto administrativo lo cual no podría ir sin situación de fondos.

En relación con las Gestoras

- Están destinadas a desaparecer - marchitamiento. En efecto, el artículo 49, numeral 22, señala que las gestoras solo podrán operar en los territorios donde hayan tenido autorización como Gestoras de Salud y Vida y donde tengan mayor desarrollo de su capacidad de operación según necesidades que determine el Ministerio de Salud. Si bien pensamos que se refiere a la autorización que tuvieron en calidad de EPS para darle sentido a la norma y permitir que existan estas entidades, esto quiere decir que no podrán ingresar a nuevos territorios o fortalecerse en donde no haya tenido una presencia importante y por otro lado, se señala que no podrá ingresar ninguna entidad nueva por carecer de autorización previa.
- Las funciones que hoy día desempeñan las EPS se atomizan y diluyen entre la pagadora pública única, los entes territoriales, las unidades de planeación y evaluación departamentales y los Centros de Atención Primaria.

- Las funciones de las Gestoras deben ser ejercidas en su mayoría en asocio o colaboración con terceros, lo cual diluye la responsabilidad, entorpece la operación y afecta al afiliado, como por ejemplo: coordinar la planeación estratégica de la red con las direcciones territoriales y el Minsalud; gestionar el riesgo en salud en coordinación con los CAPS, conformar en coordinación con las direcciones departamentales y distritales las redes, gestionar en articulación con las direcciones territoriales y distritales los CRUE, los CAPS y la prestación de servicios especializados para personas con enfermedades raras, entre otros.
- Asigna responsabilidades sin que las Gestoras tengan capacidad de intervenir o garantizar su cumplimiento por depender de terceros, es el caso de contribuir al uso eficiente y racional de los recursos, que son manejados por terceros.
- No hay claridad en relación con los beneficios que deben ser articulados a través de la red, pues desaparece el plan de beneficios.
- No es claro cómo se define la población que estará a cargo de la Gestora, si cada CAPS puede escoger qué gestoras van a garantizar la mediana y alta complejidad o si hay otra entidad que tomará esta decisión o si el afiliado selecciona la Gestora dentro de las posibilidades del territorio.
- No es claro el esquema de pago. En la medida en que desaparece el aseguramiento, el pago a las gestoras no debe contemplarse como un gasto administrativo sino como una remuneración o pago por el servicio prestado, calculado y asignado como un pago per cápita. Adicionalmente no es claro el cálculo propuesto, pues señala que se calcula sobre el per cápita de la población adscrita a los CAPS, sin que se señale si se realiza por la totalidad del per cápita o solo por el componente de mediana y alta complejidad.
- No hay contratos con los CAPS, ni ningún tipo de subordinación o capacidad de decisión sobre los CAPS, e incluso con la red al no definir quién hace parte de esta, esto le impide a la gestora garantizar las responsabilidades que se le asignan. Es claro, por ejemplo, que no podría garantizar acceso oportuno a la red, en la medida en que la contratación y pago y niveles de servicio son contratados por un tercero y las IPS no tiene relación con la Gestora. Tampoco podría garantizar un uso eficiente de los recursos, pues no puede definir modelos de atención que optimice el manejo de recursos entre otras posibilidades.
- Es imposible para las EPS hacer un estudio de factibilidad y pasar por la aprobación de todos los órganos de dirección y socios para efectos de definir en 60 días si se

transforman o no. Además, no es suficiente contar con los requisitos de habilitación, es fundamental conocer con claridad el alcance de sus funciones y su remuneración por los servicios prestados.

Título IV. Fuentes, usos y gestión de los recursos financieros del sistema.

La eliminación de la gestión del riesgo financiero supone una amenaza para la sostenibilidad del sistema. Las acciones de prevención y promoción son insuficientes para contener el gasto y la carencia de incentivos para hacer un uso costo efectivo de los recursos desbordará las previsiones que ha elaborado el Gobierno.

- No se atiende el problema de sostenibilidad del sistema considerando que la ponencia no contempla nuevas fuentes de recursos, ni mecanismos para ajustar los ingresos del sistema ante cambios en el riesgo de salud o en variables macroeconómicas. Para el año 2022 la siniestralidad de las EPS fue del 99%: de cada \$100 pesos que recibieron pagaron \$99 en servicios de salud.
- Esquemas de pago por servicios, sin autorizaciones, con anticipos superiores al 80% y con un esquema tercerizado de auditorías llevarían al sistema al colapso rápidamente.
- La centralización del manejo de los recursos en una mega institución como la ADRES genera enormes riesgos en la gestión de estos recursos. Casi todas las funciones de contratación, auditoría y giro de los \$82 billones de pesos del sistema de salud quedan en cabeza de una entidad que no cuenta con la experiencia, la capacidad, el gobierno corporativo, ni los sistemas de información para desarrollar esta función.
- Preocupa implementación de nuevos gastos como las Unidades de Planeación y Evaluación del orden departamental y distrital que podrían destinar hasta un 1% del presupuesto asignado a la ADRES, para adelantar monitoreo y evaluación de ejecución de las actividades y los recursos destinados a la atención primaria.
- Desarticulación de algunos artículos con respecto a lo aprobado. Por ejemplo, en el numeral 6 del artículo 58 sobre funciones de la Entidad Administradora de los Recursos del Sistema de Salud aún se nombran los fondos cuenta regionales, pese a que fueron eliminados en las discusiones previas.
- Los servicios sociales complementarios no tienen fuente de financiación, ni se definen los criterios mínimos para ser beneficiario, ni los beneficios que se garantizarían a la población, lo cual hace inoperante la norma y no pasa de ser un reconocimiento a la problemática actual sin que se avance en su solución.

Título XIII. Disposiciones transitorias y varias

- Falta de claridad en las reglas aplicables durante la transición a las EPS que cumplan los requisitos de permanencia. Se señala de una parte que operarán bajo las reglas de aseguramiento y al mismo tiempo bajo reglas de transición.
- El periodo de transición previsto para el desmonte de las EPS e implementación del nuevo modelo, de apenas dos años, supone crear unas capacidades que lucen irrealizables para el Estado en muy corto plazo. La entrada dependerá de la creación de más de 2.000 Centros de Atención Primaria que no existen y de un sistema de información único y público del que no se conoce ningún avance.
- Se debe ser consciente, del impacto que tiene la eliminación de las EPS, en relación con el desempleo que se ocasionaría por el despido masivo del personal que se dedica a las labores propias del aseguramiento.
- **Incompatibilidad entre la definición de prima UPC y la definición de un per cápita para APS vía oferta.** Además de fraccionar y desintegrar el concepto de aseguramiento, la propuesta del artículo de UPC tiene una contradicción de difícil manejo, pues las metodologías de cálculo de una prima realizada con base en los beneficios a cubrir, el perfil de la población y las frecuencias estimadas difiere radicalmente de la definición de unos presupuestos que garanticen la financiación de la oferta de servicios. Son lógicas diferentes para efectos del cálculo.
- **Acuerdo de voluntades.** Este artículo es tremendamente confuso y queda sin definir quiénes son las partes que intervienen, cuál es el grado de autonomía para definir modalidades de contratación y pago, valores del contrato y demás elementos de este tipo de acuerdos. Además, parece contemplar redes abiertas, es decir que con o sin contrato, las personas pueden acceder a cualquier institución hospitalaria lo que también genera inquietud sobre puerta de entrada y sistema de referencia y contrarreferencia.


Por último queremos reiterar parte de las inquietudes ya manifestadas en anteriores ocasiones o recogidas parcialmente en la presente comunicación, relacionadas con el trámite del proyecto, la eliminación para la participación del sector privado en el aseguramiento, el manejo eficiente de los recursos, la carencia de controles sobre los recursos y la falta de claridad en las reglas del juego lo cual no solo genera un ambiente de incertidumbre sobre el alcance de las responsabilidades sino que afecta el cabal ejercicio del derecho de la población.

No vemos viable que el Estado desarrolle las capacidades que se propone en un lapso tan breve, ni tampoco la creación de CAPS y demás

institucionalidad propuesta. Es importante antes de enfrentarnos a una crisis de grandes proporciones ver las capacidades y recursos con que se cuenta para la reforma y la asunción de responsabilidades por todos los actores en los términos allí previstos. Estamos convencidos de que la institucionalidad actual tiene muchos retos, pero las EPS o unas entidades que asuman el riesgo mediante la modalidad del aseguramiento son fundamentales para la buena marcha del sistema dentro del concepto de seguro social.

Quedamos atentos a profundizar y ampliar estos comentarios con el convencimiento que, con el diálogo constructivo entre afiliados, pacientes y demás actores del sistema se podrán vislumbrar soluciones que respondan de manera efectiva a las necesidades de la población y a los grandes retos del sistema de salud en materia de disponibilidad, accesibilidad y financiación.

Cordialmente,



Ana María Vesga
Presidenta Ejecutiva

CONTENIDO

Gaceta número 1332 - Miércoles, 27 de septiembre de 2023
CÁMARA DE REPRESENTANTES
PONENCIAS

	Págs.
Informe de ponencia positiva para primer debate ante la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, pliego de modificaciones y texto propuesto del Proyecto de ley número 147 de 2023 Cámara, por medio de la cual se modifica el Código Penal, se establece el tipo penal de ciberacoso sexual de menores y se dictan otras disposiciones; acumulado al Proyecto de Ley número 182 de 2023 Cámara, por medio de la cual se modifica la edad del consentimiento sexual para menores de edad, se protege la libertad sexual de niños, niñas y adolescentes en Colombia y se dictan otras disposiciones.....	1
CARTAS DE COMENTARIOS	
Carta de Comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la Ponencia Propuesta para Segundo Debate al Proyecto de Ley número 348 de 2023 Cámara, por medio de la cual se toman medidas para la conservación y protección de la red férrea inactiva y en desuso no contemplada para activarse como corredor ferroviario, promoviendo su uso para fines cultural, deportivo, turístico y ambiental que permitan la restitución, apropiación, resignificación y disfrute de este patrimonio público.	18
Carta de Comentarios de la Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral a la Ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley número 339 de 2023 Cámara, por medio del cual se transforma el Sistema de Salud en Colombia y se dictan otras disposiciones; Acumulado con los Proyectos de Ley Número 340 de 2023 Cámara, por la cual se adoptan medidas para mejorar y fortalecer el Sistema General de Seguridad Social en Salud; Proyecto de Ley Número 341 de 2023 Cámara, por medio del cual se dictan disposiciones sobre el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) y el Proyecto de Ley Número 344 de 2023 Cámara, por medio del cual se adoptan medidas para el fortalecimiento del Sistema General de Seguridad Social en Salud...	18