Justicia

Al responder cite este número
MJD-DEF24-0000134-DOJ-20300

Bogotá D.C., Colombia, 18 de septiembre de 2024

Doctora
NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera ponente - Sección Primera
Consejo de Estado Sección Primera
Calle 12 No 7 - 65
ces1secr@consejodeestado.gov.co
Bogotá, D.C.

Contraseña:VtyTsNZwK7

REFERENCIA: **11001-03-24-000-2021-00260-00, acumulado al 11001-03-28-000-2021-00043-00**
ACCIONANTE: Adolfo Argumedo Vargas
ASUNTO: Nulidad de los artículos 2.9.2.1.2.2, 2.9.2.1.2.3 y 2.9.2.1.2.7 (parcial) del Decreto 1630 del 2019, "por el cual se sustituye el Capítulo 1 del Título 2 de la Parte 9 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social relativo a las mujeres víctimas de violencia"
Contestación de la demanda

Honorable Consejera ponente:

OSCAR MAURICIO CEBALLOS MARTÍNEZ, actuando en nombre y representación de la Nación – Ministerio de Justicia y del Derecho, en calidad de Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico, bajo lo dispuesto en el numeral 6° del artículo 18 del Decreto 1427 del 2017 y en ejercicio de la delegación de representación judicial conferida mediante la Resolución 0641 del 2012, contesto la demanda formulada en el proceso de la referencia.

1. NORMAS DEMANDADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

El demandante solicita la nulidad de los artículos 2.9.2.1.2.2, 2.9.2.1.2.3 y numerales 6° y 7° del 2.9.2.1.2.7 del Decreto 1630 del 2019, "por el cual se sustituye el capítulo 1 del título 2 de la parte 9 del libro 2 del decreto 780 de 2016, único reglamentario del sector salud y protección social relativo a las mujeres víctimas de violencia, los cuales rezan:

> "**Artículo 2.9.2.1.2.2. Financiación de las medidas de atención**. Las medidas de atención para las mujeres afiliadas al Sistema General de Seguridad Social en Salud, se financiarán o cofinanciarán con cargo a los recursos disponibles señalados en el acto administrativo de distribución emitido por el Ministerio de Salud y Protección Social, que serán transferidos a las entidades territoriales para su implementación, en concordancia con el segundo literal i) del artículo 67 de la Ley 1753 de 2015 y el numeral 4 del artículo 2.6.4.4.4 del presente decreto.
>
> El Ministerio de Salud y Protección Social señalará mediante acto administrativo los criterios de asignación y de distribución de los recursos a las entidades territoriales, y emitirá los lineamientos para la implementación, ejecución,

seguimiento y control de las medidas de atención, dentro de los seis (6) meses posteriores a la expedición del presente decreto.

Artículo 2.9.2.1.2.3. De la prestación de las medidas de atención. Las medidas de atención para las mujeres afiliadas al Sistema General de Seguridad Social en Salud, se prestarán por la entidad territorial siguiendo el procedimiento referido en el artículo 2.9.2.1.2.8 del presente decreto, a través de contratos, convenios o cualquier otra figura jurídica que resulte aplicable, conforme con los lineamientos de que trata el artículo anterior.

Parágrafo. Bajo ninguna circunstancia se podrá negar o condicionar la prestación y continuidad de las medidas de atención. En todo caso, las entidades territoriales deberán generar mecanismos administrativos que garanticen la operación oportuna y eficaz de dichas medidas.
[…]
Artículo 2.9.2.1.2.7. **Del procedimiento para el otorgamiento y prestación de las medidas de atención cuando el conocimiento inicial del hecho de violencia es de la Institución Prestadora de Servicios de Salud (IPS).** El otorgamiento y prestación de las medidas de atención a las mujeres víctimas de violencia que inicialmente acudan ante la IPS, estará sujeto al siguiente procedimiento:
[…]

6. La autoridad competente informará a la mujer víctima lo concerniente a las modalidades de prestación de las medidas de atención y las causales de terminación establecidas en el artículo 2.9.2.1.2.10 del presente decreto y remitirá inmediatamente a la entidad territorial la orden de medida de atención la cual incluirá un término de hasta cinco (5) días hábiles para que la mujer tome la decisión de por cuál de las modalidades opta o si renuncia a estas.

7. La entidad territorial le informará a la mujer el lugar donde le serán prestadas las medidas de atención, garantizando su traslado. Si la mujer opta por el subsidio monetario, le informará los requisitos que debe cumplir para la continuidad de la entrega y el procedimiento mediante el cual se hará, de acuerdo con los lineamientos que para tal efecto expida el Ministerio de Salud y Protección Social. […]" (Subrayado fuera de texto).

A juicio del demandante, las normas acusadas vulneran los artículos 48, 49, 300 y 313 constitucionales; el artículo 19 de la Ley 1257 del 2008; el literal d) del artículo 1° de la Ley 1483 del 2011, y el artículo 18 de la Ley 1551 del 2012.
El accionante alega que el Decreto 1630 desconoce los límites de la potestad reglamentaria del Presidente de la República, porque no reglamenta sino que modifica una norma de carácter legal (artículo 19 de la Ley 1257 del 2008), en la medida que traslada la responsabilidad de las Empresas Promotoras de Salud (EPS) a las entidades territoriales de atender y suministrar alimentación y alojamiento a las mujeres víctimas de violencia.

Sostiene, además, que, al quitarle la responsabilidad a las EPS, se presenta un retroceso en materia de salud, porque las EPS cuentan con cobertura en todo el país, y no tienen las limitaciones de los entes territoriales, al momento de aprobar recursos y celebrar contratos que permitan atender oportunamente a dichas víctimas.

2. CONSIDERACIONES SOBRE LA PRETENSIÓN DE NULIDAD DE LAS NORMAS DEMANDADAS

Pues bien, a juicio del Ministerio de Justicia y del Derecho, los argumentos de la demanda no están llamados a prosperar, por lo expuesto a continuación:

2.1 Competencia y potestad reglamentaria gubernamental en la materia

Este Ministerio reitera, una vez más, que el Gobierno nacional sí respetó los límites del ejercicio de su potestad reglamentaria, concedida por el numeral 11

del artículo 189 de la Constitución, el cual posibilita que, al amparo de la ley, se expidan otras disposiciones de carácter general y de imperativo acatamiento, formuladas por el Ejecutivo.

En virtud de esa disposición, corresponde al presidente de la República: "Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes." Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha puesto de presente que, por su intermedio, se pretende contribuir a la concreción y precisión de los contenidos abstractos de la ley, con el propósito de hacer posible su cumplida ejecución, mediante la expedición de actos administrativos, sean decretos, resoluciones, circulares u otros.

Por su parte, el Consejo de Estado ha reiterado que tal potestad: "conlleva el ejercicio de una función administrativa", y […] "tiene como propósito precisar y detallar la ley para que de esta forma pueda ejecutarse adecuadamente".[i]

Adicionalmente, la Corte ha expresado que la extensión de la potestad radicada en cabeza del Ejecutivo, por el numeral 11 del artículo 189, depende de la forma y el detalle con el que la ley reguló los temas correspondientes[ii].

En el presente caso, la reglamentación de las medidas de atención a mujeres víctimas de violencia, incluida en el Decreto 1630 del 2019, encuentra su sustento legal en el artículo 19 de la Ley 1257 del 2008, el cual estipula:

> "Artículo 19. **Las medidas de atención previstas en esta ley y las que implementen el Gobierno Nacional y las entidades territoriales**, buscarán evitar que la atención que reciban la víctima y el agresor sea proporcionada por la misma persona y en el mismo lugar. En las medidas de atención se tendrán en cuenta las mujeres en situación especial de riesgo.
>
> a) Garantizar la habitación y alimentación de la víctima a través del Sistema General de Seguridad Social en Salud. **Las Empresas Promotoras de Salud y las Administradoras de Régimen Subsidiado, prestarán servicios de habitación y alimentación en las instituciones prestadoras de servicios de salud, o contratarán servicios de hotelería para tales fines; en todos los casos se incluirá el servicio de transporte de las víctimas de sus hijos e hijas. Adicionalmente, contarán con sistemas de referencia y contrarreferencia para la atención de las víctimas, siempre garantizando la guarda de su vida, dignidad e integridad**.
>
> b) Cuando la víctima decida no permanecer en los servicios hoteleros disponibles, o estos no hayan sido contratados, se asignará un subsidio monetario mensual para la habitación y alimentación de la víctima, sus hijos e hijas, siempre y cuando se verifique que el mismo será utilizado para sufragar estos gastos en un lugar diferente al que habite el agresor. Así mismo este subsidio estará condicionado a la asistencia a citas médicas, sicológicas o siquiátricas que requiera la víctima.
>
> En el régimen contributivo este subsidio será equivalente al monto de la cotización que haga la víctima al Sistema General de Seguridad Social en Salud, y para el régimen subsidiado será equivalente a un salario mínimo mensual vigente.
>
> c) **Las Empresas Promotoras de Salud y las Administradoras de Régimen Subsidiado serán las encargadas de la prestación de servicios de**

asistencia médica, sicológica y siquiátrica a las mujeres víctimas de violencia, a sus hijos e hijas.

Parágrafo 1º. La aplicación de las medidas definidas en los literales a) y b) será hasta por seis meses, prorrogables hasta por seis meses más siempre y cuando la situación lo amerite.

Parágrafo 2º. La aplicación de estas medidas se hará con cargo al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Parágrafo 3º. La ubicación de las víctimas será reservada para garantizar su protección y seguridad, y las de sus hijos e hijas." (Negrilla fuera de texto).

Al contrastar tales normas, se evidencia que, en ningún momento, se cambian las competencias asignadas a EPS y entidades territoriales, pues lo que se establece es un deber de coordinación y un procedimiento para adelantar la ruta de atención y coordinar a todas las autoridades involucradas.

Entonces, es claro que el Ejecutivo no se extralimitó, cuando definió en los artículos 2.9.2.1.2.3 y 2.9.2.1.2.7 que la entidad territorial y las autoridades competentes (comisarios y jueces) deberán articularse con las entidades encargadas de la prestación de servicios de salud y acogida de las mujeres víctimas de violencia. En el artículo 2.9.2.1.2.7, quedan claras las obligaciones de prestación de servicio por las IPS, al incluir a las entidades territoriales en sus numerales 6° y 7°.

Así mismo, téngase en cuenta que se evitó generar tareas o competencias adicionales, ya que, adicionalmente, se procuró asegurar el cumplimiento del deber de información por las entidades territoriales, contemplado en el artículo 20 de la Ley 1257:

"**Artículo 20**. Información. Los municipios y distritos suministrarán información y asesoramiento a mujeres víctimas de violencia adecuada a su situación personal, sobre los servicios disponibles, las entidades encargadas de la prestación de dichos servicios, los procedimientos legales pertinentes y las medidas de reparación existentes.

Las líneas de atención existentes en los municipios y los distritos informarán de manera inmediata, precisa y completa a la comunidad y a la víctima de alguna de las formas de violencia, los mecanismos de protección y atención a la misma. [...]"

Frente al artículo 2.9.2.1.2.3, concerniente a las medidas de atención para las mujeres afiliadas al sistema de salud, que se prestarán siguiendo el procedimiento referido en el artículo 2.9.2.1.2.8, vale la pena destacar que esto tiene fundamento, porque el conocimiento inicial del hecho de violencia es de la autoridad competente (comisario de familia o juez civil o promiscuo municipal) que conoce los hechos de violencia. Estas autoridades están llamadas a activar la ruta de atención integral, que incluye a las secretarías de Salud, EPS e IPS.

En cuanto al artículo 2.9.2.1.2.2, relativo a la financiación de las medidas de atención, puntualmente, a las trasferencias dirigidas a las entidades territoriales para garantizar el presupuesto frente a estas acciones de atención, responde totalmente a las normas en las que se fundamenta, e incluso reproduce una parte de lo estipulado en el literal i) del artículo 67 de la Ley 1753 del 2015, así:

> "**Artículo 67. Recursos que administrará la entidad administradora de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud**. La entidad administrará los siguientes recursos:
>
> [...]
>
> Estos recursos se destinarán a:
>
> i) Las medidas de atención de la Ley 1257 de 2008, en los términos que defina el Ministerio de Salud y Protección Social, para la cual los recursos asignados para el efecto, serán transferidos a las entidades territoriales con el fin de que estas sean implementadas a su cargo."

Así las cosas, el Ministerio de Justicia considera que los artículos 2.9.2.1.2.2, 2.9.2.1.2.3 y 2.9.2.1.2.7 del Decreto 1630 no alteraron el contenido y espíritu de las leyes en que se sustentaron, y únicamente se limitaron a materializar lo dispuesto en la Ley 1257, encaminados a dejar más claros los asuntos referentes a la articulación entre entidades vinculadas en las medidas de atención.

En conclusión, en el caso de la Ley 1257, era necesario que se reglamentaran las acciones necesarias, con el fin de atender integralmente a las mujeres víctimas de violencia, y establecer los criterios y procedimientos para el otorgamiento, la implementación y la prestación de las medidas de atención definidas en el artículo 19 de esa normativa, así como las causales de terminación, justo lo que hizo el Decreto 1630 y sus disposiciones demandadas, de modo que estas no violan ni modifican las leyes en que se basan, simplemente las hacen operativas, y así, respeta los límites del ejercicio de la potestad reglamentaria.

2.2 Inexistencia de vulneración de los artículos constitucionales y legales invocados

Es oportuno aclarar que el accionante nunca expuso la razones por las cuales considera vulneradas las disposiciones superiores señaladas en la demanda, y de hecho, únicamente se extrae un reproche por la presunta extralimitación en el ejercicio de las facultades reglamentarias del Ejecutivo, cargo sobre el cual ya se presentaron las consideraciones pertinentes.

En efecto, las demás apreciaciones contenidas en la demanda no corresponden a verdaderos argumentos contra los artículos cuestionados, ni establecen una relación de la posible vulneración a los artículos constitucionales señalados, simplemente son percepciones sobre lo que, a juicio del demandante, implicaría para las entidades territoriales asumir los costos de la atención a las mujeres víctimas de violencia. De manera que, al no existir cargos en concreto, no se estructura ninguna causal de nulidad que pueda afectar la legalidad de los preceptos cuestionados.

Finalmente, se insiste en que el Gobierno nacional sí respetó los límites del ejercicio de su potestad reglamentaria, sin que se haya arrogado las competencias propias del Legislativo, pues se sujetó al marco constitucional y legal existente, toda vez que la modificación al artículo 19 de la Ley 1257 del 2008 fue efectuada directamente por otra norma de carácter legal y no por el decreto reglamentario demandado, el cual no hace más que actualizar la reglamentación sobre la efectividad de las medidas de atención para las mujeres víctimas de violencia, es decir, desarrolla lo dispuesto en el segundo literal i) del artículo 67 la Ley 1753 del 2015, para operativizar la competencia que, al respecto, recae hoy en las entidades territoriales en materia del suministro de

las medidas de atención de alojamiento, alimentación y transporte a las mujeres víctimas de violencia, contempladas en la Ley 1257 del 2008.

Con fundamento en lo expuesto, se concluye que las normas impugnadas no lesionan las disposiciones superiores invocadas como vulneradas, razón por la cual la pretensión de nulidad de aquellas debe ser negada.

3. PETICIÓN

Por lo expuesto, se solicita respetuosamente al honorable Consejo de Estado **NEGAR LA PRETENSIÓN DE NULIDAD** de los artículos 2.9.2.1.2.2, 2.9.2.1.2.3 y 2.9.2.1.2.7 (parcial) del Decreto 1630 del 2019, y, en consecuencia, **DECLARARLOS AJUSTADOS A DERECHO**.

4. ANEXOS

Adjunto al presente escrito los siguientes documentos:

- Copia del apartado pertinente del Decreto 1427 del 2017, cuyo numeral 6° del artículo 18 asigna a la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho la función de ejercer la defensa del ordenamiento jurídico en las materias de competencia de este Ministerio.

- Copia de la Resolución N° 0641 del 4 de octubre del 2012, por la cual se delega en el Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho la representación judicial de la entidad, para intervenir en defensa del ordenamiento jurídico en los procesos de nulidad ante el Consejo de Estado.

- Copia de la Resolución 315 del 2024, por la cual se nombra al suscrito en el cargo de Director Técnico en la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho.

- Copia del Acta de Posesión 0011 del 2024 del suscrito en el cargo de Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho.

5. NOTIFICACIONES

Las recibiré en el buzón de correo electrónico del Ministerio: notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co.

De la honorable Consejera Ponente,

Oscar Mauricio Ceballos M.

OSCAR MAURICIO CEBALLOS MARTÍNEZ
Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico

C. C. 1.094.890.577
T. P. 196.431 del C. S. de la J.

Copia:
adolfoargumedo03@gmail.com
notificacionesjudiciales@minsalud.gov.co
notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co
Radicados de entrada: MJD-EXT24-0046617, MJD-EXT24-0046619

Elaboró:	**Revisó:**	**Aprobó:**
Jose David Millán	Andrea del Pilar Cubides Torres	Oscar Mauricio Ceballos Martínez
Abogado Contratista	Coordiandora	Director
DDDOJ	DDDOJ	DDDOJ

_____

[i] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 11001030600020160022000 (2318) del 19 de septiembre del 2017. C. P. Germán Alberto Bula Escobar.

[ii] Corte Constitucional. Sentencia C-810 del 2014. M. P. Mauricio González Cuervo.