



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)
IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIX - N° 202

Bogotá, D. C., viernes 14 de mayo de 2010

EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 02 DE 2009 SENADO

por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de las comunidades afrocolombianas e indígenas en los niveles decisorios de la administración pública.

Doctor

MARCO ALIRIO CORTÉS

Vicepresidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Honorable Senado de la República

La Ciudad

Respetado doctor:

En cumplimiento a la Ley 5ª de 1992, y por encargo que nos hiciera la Mesa Directiva, paso a rendir ponencia para segundo debate en el Senado al **Proyecto de ley número 02 de 2009 Senado**, por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de las comunidades afrocolombianas e indígenas en los niveles decisorios de la administración pública, en los siguientes términos.

CONSIDERACIONES Y OBJETIVO DEL PROYECTO

Esta iniciativa fue presentada ante la Secretaría del Senado de la República por la honorable Senadora del Partido Liberal, Piedad Córdoba.

Su objetivo es potenciar la participación de las Comunidades Negras e Indígenas en los máximos niveles decisorios y en otros niveles de decisión de las Ramas del Poder Público y de los Organismos de Control, como una medida de promoción de la igualdad respecto al resto de la población colombiana.

Se trata es de aprovechar las ventajas que confiere la participación para equiparar a la población marginada con el resto de la población, tanto desde el punto de vista de la inserción de la primera como de la superación de los prejuicios y estereotipos de la segunda. Porque, como expresan Estefanía Uriarte y otros en el estudio titulado *¿Las acciones afirmativas en el siglo XXI?*

(versión disponible en Internet), con la diferenciación positiva se buscan *mejores servicios para los grupos favorecidos, ya que los profesionales procedentes de estos grupos entienden y conocen mejor sus problemas. Cuando ocupen puestos de poder e influencia se podrá comprender y proteger mejor los intereses de todos los grupos desfavorecidos.*

Al crearse ejemplos vivos de representantes de minorías, que alcanzan posiciones de prestigio y poder, estos sirven de ejemplo a generaciones más jóvenes, que ven en sus carreras y realizaciones personales la señal de que no existirán obstáculos para concretar sus proyectos de vida; y agregan estos autores que la acción afirmativa puede ofrecer modelos de conducta a las comunidades en desventaja, motivándolas. Además, el incremento de la participación de miembros de grupos desfavorecidos en distintos medios sociales acabará con los estereotipos y prejuicios que siguen arraigados en muchas sociedades.

Con palabras similares se pronunció la Corte Constitucional en la Sentencia C-371 de 2000, en la cual revisó la exequibilidad del Proyecto de Ley Estatutaria sobre participación adecuada y equitativa de la mujer en los niveles decisorios de la administración, convertido luego en la Ley 581 de 2000. Dijo la Corte en esa ocasión que las medidas de discriminación positiva pretenden remover los obstáculos que impiden la participación, con un doble efecto: uno inmediato, consistente en paliar la subrepresentación; y otro a más largo plazo, de incidir en la transformación de la mentalidad incompatible con los propósitos de una Constitución igualitaria y democrática.

De igual manera el artículo 13 de la Constitución establece el derecho a la igualdad, lo que se deduce del texto normativo, que el Gobierno debe generar políticas mediante las cuales garantice su ejercicio efectivo, y una de las herramientas jurídicas utilizadas son las acciones afirmativas, las cuales y según Sentencia C-932 de 2007 señala “Esta corporación ha señalado que una medida afirmativa o de discriminación positiva se ajusta a la Constitución si se logra demostrar que:

i) Tiene vocación transitoria porque con ella no se pretende perpetuar desigualdades.

ii) Son medidas para corregir tratos discriminatorios, por lo que consagran tratos desiguales pero con justificación constitucional que intenta terminar una situación histórica, culturales o sociales de tratos discriminatorios.

iii) Son medidas de grupo que deben ser expresamente autorizadas por la ley o por actos administrativos, dependiendo de la situación concreta...”.

PROPOSICIÓN

Por las razones expuestas a lo largo de la presente ponencia, solicito a los miembros de la Plenaria del Senado de la República **dar segundo debate al Proyecto de ley número 02 de 2009 Senado, por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de las comunidades afrocolombianas e indígenas en los niveles decisorios de la administración pública**, de acuerdo al texto **Aprobado** por la Comisión Primera del Senado.

Cordialmente,

Samuel Arrieta,
Ponente.

Se autoriza la publicación del presente informe,
El Presidente,

Samuel Arrieta Buelvas.

El Secretario,

Guillermo León Giraldo Gil.

TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 02 DE 2009 SENADO

por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de las Comunidades Afrocolombianas e Indígenas en los niveles decisorios de la administración pública.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Finalidad. Esta ley crea los mecanismos y fija los instrumentos para que las autoridades les den una adecuada y efectiva participación a las Comunidades Afrocolombianas e Indígenas en todos los niveles de las ramas y órganos del Poder Público, incluidas las entidades a que se refiere el inciso final del artículo 115 de la Constitución, y para que promuevan esa participación en las instancias de decisión de la sociedad civil.

Para los efectos previstos en esta ley, las comunidades raizales del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, se entienden incluidas dentro de las Comunidades Afrocolombianas.

Artículo 2°. Concepto de máximo nivel decisorio. Para los efectos de esta ley se entiende por “máximo nivel decisorio” el que corresponde a quienes ejercen los cargos de la mayor jerarquía en las entidades de las tres ramas y órganos del Poder Público, en los niveles nacional, regional, provincial, distrital y municipal.

Artículo 3°. Concepto de otros niveles decisorios. Para los efectos de esta ley se entiende por “otros niveles decisorios” los que corresponden a cargos de libre nombramiento y remoción de la Rama Ejecutiva, del personal administrativo de la Rama Legislativa, y de los demás Órganos del Poder Público, diferentes a los contemplados en el artículo anterior, y que tengan atribuciones de dirección y mando en la formulación, planeación, coordinación, ejecución y control de las accio-

nes del Estado, en los niveles nacional, departamental, regional, provincial, distrital y municipal, incluidos los cargos de libre nombramiento y remoción de la Rama Judicial.

Artículo 4°. Participación adecuada y equitativa de las Comunidades Afrocolombianas e Indígenas.

La participación de las Comunidades Étnicas en los niveles decisorios de las entidades señaladas en los artículos 2° y 3° de esta ley se hará efectiva aplicando por parte de las autoridades nominadoras las siguientes reglas:

a) A partir del 1° de enero del año siguiente a la aprobación de esta ley, por lo menos el diez por ciento (10%) de los cargos de máximo nivel decisorio serán desempeñados por miembros de las Comunidades Afrocolombianas o Indígenas.

b) A partir del 1° de enero del año siguiente a la aprobación de esta ley, por lo menos el diez por ciento (10%) de los cargos de otros niveles decisorios serán desempeñados por miembros de las comunidades afrocolombianas o indígenas.

Cinco años después de la entrada en vigencia de esta ley el Ministerio del Interior y de Justicia evaluará el alcance de lo dispuesto en este artículo y, de ser el caso, propondrá al Congreso un incremento de los porcentajes aquí previstos.

Parágrafo. El incumplimiento de lo ordenado en este artículo será causal de mala conducta, sancionable con suspensión en el ejercicio del cargo hasta por treinta (30) días. En caso de reincidencia la sanción será de destitución, de conformidad con el régimen disciplinario vigente.

Artículo 5°. Excepción. Lo dispuesto en el artículo anterior no se aplica a los cargos proveídos por concurso de méritos pertenecientes a las carreras administrativa y judicial y a otras carreras especiales en las que el ingreso, permanencia y ascenso se basen exclusivamente en el mérito, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 7° de esta ley.

Tampoco se aplica a la provisión de los cargos de elección y a los que se proveen por el sistema de ternas o listas.

Artículo 6°. Nombramiento por sistema de ternas y listas. Para el nombramiento en los cargos que deban proveerse por el sistema de ternas se deberá incluir, en su integración, por lo menos el nombre de una persona perteneciente a las comunidades afrocolombianas o indígenas.

Para la designación en los cargos que deban proveerse por el sistema de listas, la autoridad que las elabore incluirá en ellas por lo menos el treinta por ciento (30%) de miembros de las comunidades étnicas. La autoridad encargada de hacer la elección preferirá a las comunidades étnicas, hasta alcanzar los porcentajes establecidos en el artículo 4° de esta ley.

Artículo 7°. Participación en los procesos de selección. En los casos de ingreso y ascenso en la Carrera Administrativa, Judicial o Carreras Especiales de la Administración Pública en los que la selección se realice mediante concurso de méritos y calificación de pruebas, será obligatoria la participación de las comunidades étnicas en un porcentaje mínimo de treinta por ciento (30%) como integrantes de las autoridades encargadas de efectuar la calificación.

Para establecer la paridad se nombrarán calificados temporales o *ad hoc*, si fuere necesario.

Parágrafo. El incumplimiento de lo ordenado en este artículo será sancionado en los términos previstos en el parágrafo del artículo 4° de la presente ley.

Artículo 8°. Información sobre oportunidades de trabajo. El Departamento Administrativo de la Función Pública mantendrá actualizada y enviará a las instituciones de educación superior la información sobre los cargos a proveer en la Administración Pública, y los requisitos exigidos para desempeñarlos.

Artículo 9°. Promoción de la participación de las comunidades étnicas en el sector privado. Los Ministros, los Gobernadores, los Alcaldes y las demás autoridades del máximo nivel decisorio del orden nacional, departamental, distrital y municipal adoptarán medidas orientadas a promover la participación de las comunidades étnicas en las instancias de decisión de la sociedad civil.

Artículo 10. Plan Nacional de Promoción y Estímulo para las Comunidades Étnicas. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la vigencia de esta ley, una comisión integrada por el Presidente de la República o su delegado, dos Senadores y dos Representantes de las comunidades étnicas, y dos representantes de Organizaciones No Gubernamentales especializadas en la promoción de las comunidades étnicas, designados por estas de acuerdo con la reglamentación que expida el gobierno, diseñará las estrategias, programas y proyectos que constituyen el Plan Nacional de Promoción y Estímulo para las comunidades étnicas.

El Gobierno apropiará en el Presupuesto Nacional los recursos necesarios para la ejecución del plan.

Artículo 11. Instrumentos básicos del Plan Nacional de Promoción y Estímulo para las Comunidades Étnicas. Serán instrumentos básicos del Plan de Promoción y Estímulo para las Comunidades Étnicas los siguientes:

- a) Educación a los/as colombianos/as en la igualdad de sexos y promoción de los valores de las comunidades étnicas;
- b) Acciones positivas orientadas a la comprensión y superación de los obstáculos que dificultan la participación de las comunidades étnicas en los niveles de decisión del sector privado;
- c) Capacitación especializada a las comunidades étnicas en el desarrollo de liderazgos con responsabilidad social y dimensión cultural;
- d) Disposición de mecanismos efectivos de asistencia técnica;
- e) Divulgación permanente de los derechos de las comunidades étnicas y mecanismos de protección.

Artículo 12. Planes regionales de promoción y estímulo para las comunidades étnicas. Los Gobernadores y los Alcaldes elaborarán planes de promoción y estímulo para las comunidades étnicas, que serán presentados a las asambleas departamentales y concejos municipales o distritales correspondientes para su aprobación. La formulación, adopción, ejecución y plazos de estos planes se regirán por lo dispuesto en los dos artículos anteriores.

Artículo 13. Evaluación del Plan Nacional. El Consejo Superior de la Judicatura, el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Dirección Administrativa del Congreso de la República presentarán a la Procuraduría General de la Nación un informe anual sobre la provisión de cargos y el porcentaje de participación de las comunidades étnicas en cada rama y órgano de la administración pública, y sobre el cumplimiento del Plan Nacional de Promoción para las Comunidades Étnicas.

Artículo 14. Representación en el exterior. El Gobierno Nacional y el Congreso de la República deberán incluir miembros de las comunidades étnicas en las delegaciones colombianas que en comisiones oficiales atiendan conferencias diplomáticas, reuniones, foros internacionales, comités de expertos y eventos de naturaleza similar.

El Gobierno Nacional y el Congreso asegurarán la participación de las comunidades étnicas en los cursos y seminarios que se ofrezcan en el exterior a los servidores públicos en las diferentes áreas.

El Ministerio de Educación, a través del Icetex, dará a los estudiantes de comunidades étnicas una participación del 30% en los concursos y becas asignadas en el exterior. Asimismo, el Ministerio garantizará el ingreso de por lo menos el 10% de estudiantes de grupos étnicos a las universidades del Estado.

Parágrafo. El incumplimiento de esta disposición será causal de mala conducta.

Artículo 15. Participación de las comunidades étnicas en los partidos y movimientos políticos. El Gobierno establecerá y promoverá mecanismos que motiven a los partidos y movimientos políticos a incrementar la participación de las comunidades étnicas en sus actividades generales y, en especial, en:

- a) La conformación de sus instancias de decisión;
- b) La integración de listas de candidatos a cargos de elección en puestos con posibilidades de resultar elegidos.

Artículo 16. Apoyo a campesinos de comunidades étnicas. Además de las señaladas en otras leyes, el Ministerio de Agricultura cumplirá las siguientes funciones:

- a) Promover la participación de los campesinos de comunidades étnicas en juntas, comités y otros órganos con funciones de planeación, desarrollo y toma de decisiones;
- b) Facilitar a las comunidades étnicas el acceso a la propiedad de la tierra rural. En todos los casos, la adjudicación de tierras dentro de los programas de reforma agraria se hará a nombre de ambos cónyuges o compañeros permanentes;
- c) Realizar cursos de capacitación agraria, especialmente dirigidos a las mujeres afrocolombianas, indígenas y raizales.

Artículo 17. Apoyo a Organizaciones No Gubernamentales. El Gobierno adoptará medidas para fomentar y estimular las entidades no gubernamentales que trabajen en la promoción y defensa de los derechos de las comunidades étnicas.

Artículo 18. Vigilancia y control. El Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo tendrán a su cargo la vigilancia y control del cumplimiento de esta ley.

Artículo 19. Vigencia. Esta ley rige a partir de su publicación.

En los anteriores términos fue aprobado el Proyecto de ley número 02 de 2009 Senado, por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de las comunidades afrocolombianas e indígenas en los niveles decisorios de la administración pública”, según consta en la Sesión del día 13 de abril de 2010 Acta número 17, en el mismo texto del proyecto original.

El Presidente,

Honorable Senador *Samuel Arrieta Buelvas*.

El Secretario,

Guillermo León Giraldo Gil.

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO
DEBATE AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA
NÚMERO 127 DE 2009 SENADO**

*por la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992,
se crea la Comisión Legal para la Equidad
de la Mujer del Congreso de la República
de Colombia y se dictan otras disposiciones.*

Doctor

JAVIER ENRIQUE CÁCERES LEAL

Presidente de la Comisión Primera Constitucional
Permanente

Senado de la República

Despacho

Apreciado Presidente:

De conformidad con la designación hecha por la Mesa Directiva de esta Célula Legislativa encomendándome rendir ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley Orgánica número 127 de 2009 Senado, *por la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones*, me permito presentar informe en los siguientes términos:

1. Antecedentes

El presente Proyecto de ley fue presentado ante el honorable Senado de la República por toda la bancada de Mujeres Congresistas del presente Período Legislativo, con el objeto de crear una Comisión Legal para la Equidad de la Mujer en el Congreso de Colombia, modificando y adicionando para ello la Ley 5ª de 1992.

2. Objeto del proyecto

La presente iniciativa concerta el criterio de las Congresistas de todas las tendencias políticas e ideológicas, las cuales conscientes de la necesidad de contar, en el seno de esta Corporación con una Comisión Especial que se encargue de promocionar y proteger los derechos de las mujeres, haciendo especial énfasis en la consolidación de medidas que les permitan el ejercicio pleno de su ciudadanía y les garanticen una participación real en el ejercicio democrático de nuestro país.

3. Aspecto Legal

Por tratarse de una iniciativa legal que versa sobre el Reglamento Interno del Congreso de la República, contenido en la Ley 5ª de 1992, y exigida por mandato constitucional de acuerdo al artículo 151 de nuestra Carta Política, que establece el procedimiento para leyes orgánicas, el trámite del presente Proyecto cursó en la Comisión Primera del Senado con aprobación de la mayoría absoluta de sus integrantes, dando cumplimiento a lo establecido para este tipo de leyes.

En cuanto al concepto emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, firmado por el señor Ministro Oscar Iván Zuluaga Escobar, quien expresa su aval al proyecto con observaciones que han sido subsanadas en virtud al trámite como Ley Orgánica, aprobada con estas características en la Comisión Primera de esta Corporación.

4. Criterios de contenido

Retomando lo expresado por las autoras en su exposición de motivos, argumentos en los que se denotan, el objeto e importancia que tiene la creación de la Comisión Legal para la equidad de la mujer, es importante resaltar:

(¿) Teniendo en cuenta el alto nivel de compromiso asumido por las parlamentarias frente al movimiento social de mujeres del país, para avanzar en los asun-

tos de género; se considera necesaria la presentación de una iniciativa legislativa para adicionar la Ley 5ª de 1992, con el propósito de crear la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer, como una instancia permanente y adecuada para la garantía y promoción de los derechos e intereses estratégicos de las mujeres colombianas. (¿)

(¿) Con esta Comisión Legal, las mujeres del Congreso pretenden darle una estructura jurídico-administrativa sólida y dinámica al trabajo ya iniciado desde la Comisión Accidental en el trámite y gestión de iniciativas que materialicen los derechos reconocidos o pendientes de reconocimiento en el ordenamiento jurídico interno; el ejercicio del control del poder político y de las políticas públicas con perspectiva de género; el cumplimiento de los acuerdos y compromisos suscritos por el Estado colombiano en materia de los derechos humanos de las mujeres, y la transformación de situaciones de desigualdad y discriminación para el ejercicio pleno de su ciudadanía. (¿)

5. Experiencia Internacional en materia de protección y promoción de los Derechos de las Mujeres

Son innumerables los esfuerzos de las sociedades contemporáneas, en especial, de las latinoamericanas, por lograr la consolidación de una igualdad real en el ejercicio de los derechos y la participación democrática por parte de las mujeres, superando así la discriminación de género en cualquiera de sus manifestaciones. Las autoras de la presente iniciativa expresaron a lo largo de la exposición de motivos una serie de políticas, instituciones y compromiso que en materia de equidad de género se han implementado internacionalmente.

A continuación se replantean esos apartes precitados como fundamento de la razón de ser del presente proyecto con el fin de que los miembros de la honorable Comisión Primera del Senado de la República puedan enriquecer sus opiniones, denotando a su vez la importancia que tiene para el Congreso de la República contar con una comisión que trabaje de manera exclusiva y permanente por las políticas e iniciativas de equidad de género y de la efectiva participación democrática de la mujer.

(¿) Experiencia internacional en materia de Derechos de las Mujeres

En recientes investigaciones, sobre la situación de la mujer en Colombia, realizadas por el Programa Nacional de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Departamento Nacional de Planeación, contenidos en el Informe Nacional de Metas del Milenio, y en las mediciones del índice de Desarrollo Relativo al Género (IDG) del PNUD; se resalta la coexistencia de una serie de diferencias de trato entre el hombre y la mujer colombianos, principalmente, en los ámbitos económicos, sociales y culturales, claramente reflejados de manera negativa, en el ejercicio de los derechos y libertades de las mujeres, palpados en las condiciones de vida obtenidas hasta el momento para ellas (2006-2008).

En un informe de UNIFEM se advierte, que la representación femenina en las esferas de poder es excesivamente pobre. Solo ocho países tienen más de un 30% de mujeres en sus parlamentos: Alemania, Dinamarca, Finlandia, Holanda, Islandia, Noruega, Suecia y Sud.

En los Gobiernos es aún peor: se habla de una participación femenina como ministras del 7,4%, aumenta paulatinamente cada año desde el 3,4% de 1987.

En uno de cada cuatro Gobiernos del mundo no participa una sola mujer, y donde las hay, sus carteras suelen estar limitadas a los Asuntos Sociales (Salud, Medio Ambiente, Asuntos Sociales, para la Condición Femenina, etc.), y con mucho menos frecuencia en Hacienda, Economía o Asuntos Exteriores. (¿)

(¿) El trabajo legislativo de las bancadas de mujeres en Latinoamérica

En Latinoamérica, desde hace 12 años se han venido consolidando y conformando al interior de los Congresos de algunos países, Comisiones, Mesas o Foros de Congresistas mujeres, que se unen superando las banderas partidistas, para defender los derechos de las mujeres. Los más significativos son: la Unión de Mujeres Parlamentarias Bolivianas (**Umpabol**); la Bancada Bicameral Femenina (**Uruguay**); el Foro de Mujeres Parlamentarias (**Ecuador**) y la Mesa de Mujeres Parlamentarias Peruanas (**MMPP**). (¿)

(¿) Unión de Mujeres Parlamentarias Bolivianas (Umpabol):

Instancia del Congreso Nacional, creada en 1996, que busca promover la equidad de género. Está integrada por Parlamentarias en ejercicio de sus funciones, Parlamentarias fundadoras (aquellas que suscribieron el acta de fundación) y ex Parlamentarias que manifiesten su adscripción (participan en las asambleas sólo con derecho a voz).

Entre sus objetivos están los de Democratizar el sistema político, compatibilizar leyes y convenios con tratados internacionales suscritos por el Estado boliviano para eliminar la violencia y discriminación contra las mujeres, revisar los cuerpos legales para eliminar la discriminación y violencia contra las mujeres, difundir ante la opinión pública la legislación que promueve y garantiza los derechos de las mujeres, generar corrientes de opinión favorables para establecer cuotas de participación política que garanticen su presencia en igualdad de condiciones en cargos de representación y niveles de decisión, y promover al interior de los partidos la participación de mujeres en instancias jerárquicas y de decisión.

Leyes tramitadas y aprobadas:

- a) Ley contra la Violencia en la Familia o Doméstica.
- b) Ley de Abreviación Procesal Civil y de Asistencia familiar.
- c) Ley de Protección a Víctimas de Delitos contra la Libertad Sexual.
- d) Ley para Prevenir y Sancionar la trata de Personas, especialmente Mujeres y niños.
- e) Ley de Cuotas (Código Electoral y Ley de Partidos).
- f) Decreto para la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres

(...).

(¿) Bancada Bicameral Femenina-Uruguay

Inicia sus actividades en el año 2000. Una de sus primeras actividades fue la creación de la Comisión Especial de la Equidad y Género (CEGE), adscrita a la Cámara de Representantes. La bancada ha logrado la aprobación de las siguientes leyes (entre marzo 2006 y marzo 2007):

- a) Creación del Registro de Deudores Alimentarios.
- b) Procedimiento de oficio para los delitos de rapto, violación, atentado violento al pudor, corrupción y estupro.

c) Regulación del trabajo doméstico.

d) Igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres.

e) Creación del Consejo Rector de Políticas Públicas de Igualdad de Género. (¿)

(¿) Comisión Especial de Género y Equidad-Uruguay

El primer acto colectivo de las diputadas de la Bancada Femenina en el seno del Parlamento, fue solicitar la creación de una Comisión Especial de Género y Equidad el 8 de marzo de 2000.

Esta Comisión está encargada de estudiar e informar sobre los Proyectos de ley presentados que tratarán que ver con temas de género, previo a su discusión en el pleno de la Cámara de Representantes (¿)

(¿) Foro de Mujeres Parlamentarias-Ecuador

Organismo de mujeres legisladoras del Parlamento Nacional, creado en el 2003, cuyas integrantes se renovarán en cada nuevo periodo legislativo del Congreso. Integrado por Diputadas principales y alternas que voluntariamente expresen su deseo de pertenecer y su compromiso de cumplir con los objetivos del Foro.

Su objetivo es el de trabajar coordinadamente para potenciar y fortalecer la gestión y actividades legislativas y promover y vigilar el cumplimiento de los derechos humanos de las mujeres previsto en la Constitución y en los instrumentos internacionales. (¿)

Como vemos son múltiples los esfuerzos que las mujeres de los parlamentos latinoamericanos han emprendido para lograr consolidar plataformas jurídicas eficientes que les permitan una participación real y amplia en el desarrollo de la vida política y democrática de sus países.

Colombia uno de los países con mayor tradición democrática del continente, se encuentra rezagado en la implementación de medidas que permitan conjurar la problemática de igualdad de género, razón por la cual hoy la bancada de mujeres del Congreso de la República presenta esta loable y necesaria iniciativa que espera contar no solo con el apoyo total de los miembros de la Comisión Primera sino con el de todos y cada uno de los honorables congresistas.

3. Conveniencia constitucional y jurídica de la iniciativa

Esta pretendida medida se compagina perfectamente con las exigencias que la comunidad internacional hace al Estado colombiano, las cuales en gran medida se esbozan en algunas de nuestras disposiciones constitucionales y expresamente en lo dispuesto por el artículo 40 de nuestra Carta, el cual dispone:

(¿) Artículo 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

1. Elegir y ser elegido.
2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.
3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.
4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.
5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.
6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la Ley.

7. *Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.*

Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública (¿)

Adicionalmente nos permitimos recordar algunos de los pilares del Estado Social de Derecho como lo son la igualdad, la participación democrática real, la protección a la mujer y la niñez como ejes fundamentales de la sociedad contemporánea y la efectividad de los derechos individuales. Todas premisas recogidas por la presente iniciativa, con el único fin de lograr su materialización y consecuente incorporación a la vida sociopolítica del país.

Los anteriores principios han servido de fundamento a la construcción de nuestro Estado Social de Derecho razón por la cual no creemos pertinente ahondar más, acerca de la conveniencia y constitucionalidad de esta iniciativa la cual se esboza a simple vista.

5. Proposición

Por las razones expuestas anteriormente y teniendo en cuenta la necesidad de contar con espacios que materialicen protección y prevalencia de los derechos de las mujeres, solicito a los miembros de la Plenaria del Senado de la República dar segundo debate al **Proyecto de ley número 127 de 2009, por la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones**, de acuerdo al texto aprobado en primer debate.

Cordialmente,

Carlina Rodríguez Rodríguez,
Senadora Ponente.

Se autoriza la publicación del presente informe.

El Presidente,

Samuel Arrieta Buelvas.

El Secretario,

Guillermo León Giraldo Gil.

TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 127 DE 2009 SENADO

por la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal para la Equidad de la mujer del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto fomentar la participación de la mujer en el ejercicio de la labor legislativa y del control político a través de la creación de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso de la República.

Artículo 2º. Adiciónese el artículo 55 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 55. Integración, denominación y funcionamiento. Además de las Comisiones Legales señaladas para cada una de las Cámaras con competencias diferentes a estas corresponderá integrar aplicando el sistema del cuociente electoral y para el periodo constitucional, la Comisión de Derechos Humanos y

Audiencias, la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, la Comisión de Acreditación Documental y la Comisión para la Equidad de la Mujer.

Artículo 3º. Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de Ley 5ª de 1992 con un artículo nuevo del siguiente tenor.

Artículo 61 A. Objeto de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer. Esta Comisión tiene por objeto fomentar y promover las acciones necesarias para la consolidación de una política de Estado que repercuta en el mejoramiento de las circunstancias materiales e inmateriales de la mujer en nuestra sociedad. Propendiendo por la eliminación de cualquier situación de desigualdad y discriminación que se presenten en el ejercicio de la ciudadanía por parte de las mujeres.

Artículo 4º. Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de Ley 5ª de 1992 con un artículo nuevo del siguiente tenor.

Artículo 61 B. Composición. La Comisión Legal para la Equidad de la Mujer estará integrada por diecinueve (19) congresistas, de los cuales dieciséis (16) serán mujeres, ocho (8) por la Cámara de Representantes y ocho (8) por el Senado de la República, los restantes tres (3) integrantes serán varones en razón de dos por el Senado de la República y uno (1) por la Cámara de Representantes.

Parágrafo 1º. En el caso de que no se presenten postulaciones por parte de los Congresistas varones, estos cupos serán ocupados por Congresistas mujeres.

Parágrafo 2º. Los miembros de esta Comisión deberán ser designados dentro de los 15 días siguientes al inicio de cada Legislatura ordinaria.

Artículo 5º. Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de Ley 5ª de 1992 con un artículo nuevo del siguiente tenor.

Artículo 61 C. Funciones. La Comisión para la Equidad de la Mujer tendrá las siguientes funciones:

1. *Elaborar propuestas legislativas que garanticen la realización de los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las mujeres, con el acompañamiento de organizaciones y grupos de mujeres, centros de investigación y demás organizaciones que defienden los derechos de las mujeres.*

2. *Ejercer el control político a los diversos entes del Estado en relación a la formulación y desarrollo de planes, programas, proyectos y políticas públicas dirigidas al reconocimiento, promoción, realización, ampliación, protección y restitución de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las mujeres y el cumplimiento por parte del Estado de los tratados, convenios, protocolos y recomendaciones de organismos internacionales.*

3. *Promover la participación de las mujeres en los cargos de elección popular y en las instancias de dirección y decisión dentro de las diferentes Ramas del Poder Público, órganos de la estructura del Estado, partidos y movimientos políticos.*

4. *Ser interlocutoras de las organizaciones y grupos de mujeres, ante las ramas del poder público y demás órganos de la estructura del Estado, para canalizar sus demandas, conocer sus expectativas y tramitar las soluciones pertinentes a la realización de los derechos de las mujeres.*

5. *Hacer seguimiento a los procesos de verdad, justicia, reparación integral y no repetición, en la que se traten delitos cometidos contra las mujeres y las niñas en el marco del conflicto armado interno.*

6. *Hacer seguimiento sobre los resultados de los procesos de investigación y/o sanción existentes en los distintos entes de control, relacionados con las violaciones de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las mujeres.*

7. *Participar activamente en el fortalecimiento de las redes internacionales de mujeres parlamentarias, para la promoción de la ciudadanía plena de las mujeres de nuestra región y del resto del mundo.*

8. *Promover y celebrar audiencias públicas, foros, seminarios, simposios, encuentros, mesas de trabajo, conversatorios y demás estrategias de comunicación para desarrollar, informar y divulgar los temas relacionados con los derechos de las mujeres, la legislación vigente, las políticas públicas existentes y los proyectos de ley que cursen en las Cámaras Legislativas.*

9. *Tramitar ante las Comisiones Constitucionales las observaciones, adiciones y modificaciones que por escrito hagan llegar a la Comisión para la Equidad de la Mujer, las y los ciudadanos con respecto a Proyectos de ley o de actos legislativos alusivos a los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las mujeres.*

10. *Promover iniciativas y acciones que contribuyan a la promoción y reconocimiento del trabajo y los aportes que hacen las mujeres a la economía, la cultura y la política en el país.*

11. *Promover en el sector privado acciones que favorezcan la equidad para las mujeres en el ámbito laboral y social.*

12. *Presentar informes anuales a las plenarias de las Cámaras y a la sociedad civil al término de cada legislatura, sobre el desarrollo de su misión institucional.*

13. *Solicitar el acompañamiento interinstitucional de organismos nacionales e internacionales, entidades públicas o privadas y asociaciones de mujeres para el desarrollo de su misión institucional, desarrollar proyectos de investigación, de promoción, defensa y divulgación de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las mujeres.*

14. *Todas las demás funciones que determine la ley.*

Artículo 6º. Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de Ley 5ª de 1992 con un artículo nuevo del siguiente tenor.

Artículo 61 D. Sesiones. *La Comisión Legal para la Equidad de la Mujer se reunirá por convocatoria de su mesa directiva, como mínimo una vez al mes o cuando lo considere necesario. Las decisiones de la Comisión serán adoptadas por mayoría simple.*

Artículo 7. Atribuciones. La Comisión Legal para la Equidad de la Mujer tendrá las siguientes atribuciones:

1. Elegir la Mesa Directiva de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer.
2. Dictar su propio reglamento para el desarrollo de su objeto institucional.
3. Verificar el cumplimiento de las leyes relacionadas con la mujer y la equidad para la mujer en los entes territoriales, organismos descentralizados y demás instituciones públicas o privadas.
4. Hacer control y seguimiento a la implementación efectiva de las políticas públicas relacionadas con la equidad para la mujer y de todas aquellas que afectan su condición.

5. Velar porque durante los procesos de negociación y de paz se dé cumplimiento a las Resoluciones 1325 y 1820 de junio 19 de 2008 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y demás normas nacionales e instrumentos internacionales.

6. Proponer y velar para que en el proceso de discusión y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo y del Presupuesto General de la Nación, se incluyan programas, proyectos y acciones que hagan efectiva la realización de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las mujeres.

7. Evaluar y realizar el control político a los entes responsables respecto de los informes de rendición de cuentas que el Gobierno colombiano debe entregar al sistema internacional y al Sistema Interamericano de Derechos Humanos sobre los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las mujeres.

8. Conferir menciones honoríficas y reconocimientos a la labor desarrollada por organizaciones sociales y/o personalidades a favor de la defensa, promoción y realización de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las mujeres.

9. Establecer alianzas estratégicas con organismos nacionales e internacionales, entidades de derecho público y/o privado y ONG que defiendan los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las mujeres.

Artículo 8º. Mesa Directiva. La Mesa Directiva de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer estará conformada por una Presidencia y una Vicepresidencia elegidas por mayoría simple, al inicio de cada legislatura.

Artículo 9º. Adiciónese el artículo 383 de la Ley 5ª de 1992, con numeral 3.12, del siguiente tenor:

3.12 Comisión Legal para la Equidad de la Mujer:

Nº de cargos	Nombre del cargo	Grado
1	Coordinador(a) de la Comisión	12
2	Profesionales Universitarios	06
1	Secretaria Ejecutiva	05

Artículo 1º. Funciones de el(la) Coordinador(a) de la Comisión para la Equidad de la Mujer. El Coordinador(a) de la Comisión para la Equidad de la Mujer tendrá las siguientes funciones:

1. Realizar y coordinar la labor administrativa de la Comisión.
2. Contribuir en la ejecución de las funciones de la Comisión.
3. Elaborar el Orden del Día de cada sesión, en coordinación con la Mesa Directiva de la Comisión.
4. Mantener informados a las integrantes de la Comisión sobre el curso de los temas tratados en las sesiones, así como hacer seguimiento al desarrollo de los mismos.
5. Llamar a lista a las sesiones, verificar el quórum y ejercer como Secretario ah-doc en las sesiones de la Comisión.
6. Establecer un vínculo constante con la comunidad académica y organismos nacionales e internacionales para facilitar el análisis de los temas tratados por la Comisión.
7. Las demás que le sean asignadas por las leyes y normas reglamentarias posteriores de acuerdo con la naturaleza de su cargo.

Parágrafo. Para desempeñar el cargo de Coordinadora de la Comisión para la Equidad de la Mujer, se requiere acreditar título de profesional en derecho,

ciencia política, ciencias sociales y/o carreras afines, postgrado en áreas relacionadas y un (1) años de experiencia profesional.

Artículo 11. Funciones del Profesional Universitario de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer. Los/as profesionales universitarios de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer tendrán las siguientes funciones:

1. Apoyar la labor interna de los Congresistas y miembros de la Comisión y la ejecución de los planes trazados por la Comisión.

2. Mantener informados a los miembros de la Comisión sobre el curso de los temas tratados en las sesiones, así como hacer seguimiento al desarrollo de los mismos.

3. Trabajar directamente con los estudiantes de judicatura y pasantes universitarios, en los temas que le asigne el Coordinador.

4. Las demás que le sean asignadas por las leyes y normas reglamentarias posteriores de acuerdo con la naturaleza de su cargo.

Parágrafo. Para ser Profesional Universitario de la Comisión para la Equidad de la Mujer, se requiere acreditar título de profesional en derecho, ciencia política, ciencias sociales y/o carreras afines y un (1) año de experiencia profesional.

Artículo 12. Funciones de la Secretaria Ejecutiva de la Comisión para la Equidad de la Mujer. La Secretaria Ejecutiva de la Comisión para la Equidad de la Mujer tendrá las siguientes funciones:

1. Dar información a las personas y entidades que lo soliciten.

2. Recibir, analizar y contestar la correspondencia de la Comisión y buscar datos que ayuden a su pronta y adecuada tramitación.

3. Atender al público en general, Senadores, Representantes, Representantes de organizaciones sociales y grupos de mujeres y demás servidores públicos.

4. Llevar la agenda diaria de compromisos de la Mesa Directiva de la Comisión y mantenerla informada de sus actividades y compromisos más importantes.

5. Llevar un Archivo de las proposiciones, constancias y conceptos que sean radicados o aprobados en las plenarias o en las diversas comisiones, así como de las actividades, comunicados y toda la información que llegue y salga de la Comisión

6. Grabar y transcribir las intervenciones de cada uno de los integrantes y de las demás personas que participen en las sesiones, contenidas en los equipos de grabación.

7. Remitir los documentos transcritos a la Coordinación de la Comisión o a la persona encargada, para la elaboración del proyecto de acta respectiva.

8. Ordenar el archivo en cuanto a cintas y transcripciones para darle mayor agilidad a la Comisión.

9. Organizar el Centro de Documentación de la Comisión sobre los temas que esta adopte como agenda en la respectiva legislatura.

10. Las demás que se le asignen acordes con la naturaleza de su cargo.

Parágrafo. Para desempeñar el cargo de secretaria ejecutiva de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer, se debe acreditar Título de bachiller comercial o técnico profesional, manejo de los programas de sistemas requeridos, y un (1) años de experiencia.

Artículo 13. De los judicantes y practicantes. La Comisión para la Equidad de la Mujer podrá tener en su planta pasantes y judicantes acogiendo las disposiciones y convenios que para tal efecto ha establecido el Congreso de la República con las distintas Instituciones de Educación Superior.

Artículo 14. Costo Fiscal. Las Mesas Directivas de Senado y Cámara incluirán el presupuesto Anual de Gastos del Congreso de la República, que hace parte de la Ley de Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal, las partidas correspondientes al pago de los servicios personales y los gastos de funcionamiento de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer, previa presentación por parte de su Mesa Directiva de un Plan anual de gastos, que será asumido en forma proporcional por las Cámaras Legislativas de la siguiente manera:

1. Los cargos de Coordinador (a) grado 12 y Secretaria Ejecutiva grado 05, el Senado de la República;

2. Los dos (2) cargos de Profesionales Universitarios grado 6 la Cámara de Representantes y,

3. Los gastos de funcionamiento en una proporción de 60% el Senado y el 40% la Cámara de Representantes.

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

En los anteriores términos fue aprobado el Proyecto de ley número 127 de 2009 Senado, por la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones, según consta en la sesión del día 20 de abril de 2010 – Acta número 18.

Ponente:

Carlina Rodríguez Rodríguez,
Senadora de la República.

El Presidente,

Honorable Senador *Samuel Arrieta Buelvas.*

El Secretario,

Guillermo León Giraldo Gil.

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 018 DE 2009 SENADO

por la cual se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República para determinar la estructura de la Administración Nacional.

Dependencia 10000

Bogotá, D. C., 13 de mayo de 2010

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Secretario Comisión Séptima

Senado de la República

Ciudad

Asunto: **Proyecto de ley número 018 de 2009 Senado, por la cual se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República para determinar la estructura de la Administración Nacional.**

Señor Secretario:

Cursa en el honorable Senado de la República la iniciativa parlamentaria de la referencia, la cual está pendiente de discutir ponencia en primer debate, en consecuencia, consideramos oportuno dar a conocer el concepto institucional en relación con su contenido desde la perspectiva del Sector de la Protección Social, tomando como documento base el texto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1178 de 2009.

I. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD

Estudiado el texto del Proyecto de ley, su marco legal, la exposición de motivos, cuyo objeto es otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la República para reformar la estructura de la Rama Ejecutiva del orden nacional mediante la escisión del Ministerio de la Protección Social y la conformación del Ministerio de Salud Pública y Seguridad Social y del Ministerio de la Protección Social y Empleo, consideramos que la iniciativa legislativa se ajusta a lo dispuesto en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política que hacen referencia a unidad de materia y título de la ley.

No obstante lo anterior, estimamos que la iniciativa, vulnera el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, en virtud del cual, las facultades extraordinarias deben ser solicitadas expresamente por el Gobierno, lo cual no ocurre con el presente proyecto.

La Corte Constitucional se ha pronunciado en diversas sentencias sobre el particular; a continuación citamos apartes de algunas de ellas:

*“Como la ha expuesto reiteradamente la jurisprudencia de esta Corte, las funciones que corresponden al Congreso no pueden ser delegadas en el Ejecutivo por fuera de las condiciones y requisitos que exige el artículo 150, numeral 10, de la Constitución. Lo cual significa que, cuando el legislador ordinario decida transferir alguna de sus atribuciones al Presidente de la República únicamente puede hacerlo a título transitorio (hasta por seis meses), precisando la materia sobre la cual podrá aquel expedir decretos leyes, y **previa solicitud expresa del Gobierno**, con aprobación de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara. En los estados de excepción, puede el Jefe de Estado asumir el ejercicio de ese papel que ordinariamente no es el suyo- mediante la expedición de decretos legislativos cuyo objeto y cuyo campo de acción han sido nitidamente delimitados por el artículo 213, 214 y 215 de la Constitución, por la Ley Estatutaria de estados de excepción y por la doctrina constitucional emanadas de esta Corporación...”* (Sentencia C- 1437 de 2000).

En fallo posterior, la misma Corporación expresó:

“Las facultades extraordinarias deben ser solicitadas expresamente por el Gobierno.

Esta fue una de las limitaciones que se adicionaron en la Constitución de 1991 y su alcance es el de impedir que, como había venido ocurriendo, el Congreso, por propia iniciativa, decidiera trasladar al Ejecutivo su competencia legislativa, despojándose de la responsabilidad que conforme a la Constitución le corresponde en el estudio y en la decisión de los asuntos que deban regularse por la ley...” (Sentencia C- 503 de 2001).

Por otra parte, el artículo 151 de la Constitución Política señala que el Congreso expedirá **leyes orgánicas** a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Pese a lo anterior, la iniciativa **no atiende** lo dispuesto en la **Ley Orgánica del Presupuesto –Ley 919 de 2003–** cuyo artículo 7º dispone que en todo proyecto de ley el impacto fiscal debe ser explícito y compatible con el marco fiscal de mediano plazo, por lo que se debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para su financiamiento, lo cual no ocurre en el presente caso.

Adicionalmente, estimamos que la iniciativa también vulnera el artículo 154 de la Carta Política cuyo inciso 2º dispone que solo pueden ser dictadas o reformadas **por iniciativa del Gobierno**, las leyes a las que se refiere, entre otros, el numeral 7º del artículo 150 de la Constitución Política, esto es, las relativas a la determinación de la estructura de la Administración nacional, la creación, supresión o fusión de entidades del orden nacional, entre ellas los ministerios.

A este respecto señaló la Corte Constitucional en Sentencia C- 947 de 1999, lo siguiente:

*“...una disposición o conjunto de disposiciones legales mediante las cuales se crea, suprime, **modifica o transforma una entidad del orden nacional**, que incida en la estructura de la administración nacional, no hace parte de aquellas que pueden ser objeto de proyecto presentado en el seno de las cámaras por miembros del Congreso. En estos casos se está ante la excepción a la regla general de la libre iniciativa, y, por mandato constitucional expreso, tales iniciativas únicamente pueden provenir del Ejecutivo, esto es, tan solo el ministro o ministros cuyas carteras guarden relación con los correspondientes temas pueden acudir ante el Congreso para presentar el proyecto en cuestión y su exposición de motivos”*.

En otra oportunidad la Corte expresó:

*La Corte ha declarado la inexequibilidad de disposiciones en virtud de las cuales el Congreso, sin contar con la iniciativa del Gobierno o su aval en el trámite legislativo, (i) **ha creado entidades del orden nacional**, (ii) ha modificado la naturaleza de una entidad previamente creada; (iii) ha atribuido a un ministerio nuevas funciones públicas ajenas al ámbito normal de sus funciones; (iv) ha trasladado una entidad del sector central al descentralizado o viceversa; (v) ha dotado de autonomía a una entidad vinculada o adscrita a algún ministerio o ha modificado su adscripción o vinculación; o (vi) ha ordenado la desaparición de una entidad de la administración central. Para la Corte, tales disposiciones modifican la estructura de la administración central y su constitucionalidad depende de que haya habido la iniciativa o el aval gubernamental.* (Resaltado fuera del texto).

II. ANÁLISIS DE CONVENIENCIA

Con el fin de dimensionar los alcances de la iniciativa, procedemos a precisar el marco teórico que impulsó la creación del Ministerio de la Protección Social:

1. La creación del Ministerio constituyó un avance institucional significativo y una transformación en la concepción tradicional de la protección social en el país.

Desde el punto de vista institucional, la creación del nuevo Ministerio pretendió articular la conducción de la política social, la integración en un solo sistema de seguridad social lo relativo a la salud y las prestaciones económicas, además de la estructuración, seguimiento y ejecución de los planes, programas y proyectos de asistencia social en una institución sólida como lo es el nivel ministerial.

Al integrarse en un Ministerio los sistemas Nacional de Bienestar Familiar, el General de Seguridad Social en Salud, el General de Pensiones, el Bienestar Social y los programas de asistencia social se dota a la institucionalidad colombiana de un organismo de primer orden, hacedor y conductor de la política social, integrador de los sistemas generales de seguridad social y organizador de la mayor parte de los programas de asistencia social, los cuales, junto a la política laboral, permiten la articulación del Sistema de Protección Social.

Si bien la Ley 790 de 2002, por la cual se expidieron disposiciones para adelantar el programa de renovación de la Administración Pública y se otorgaron facultades

extraordinarias al Presidente de la República, contempló en su artículo 5° la conformación del Ministerio de la Protección Social a partir de la fusión de los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y de Salud, es la Ley 789 de 2002 la que establece y define el Sistema de Protección Social en Colombia como “el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos. Para obtener como mínimo el derecho a la salud, la pensión y el trabajo”. A su turno, y en desarrollo de la Ley 790, es el Decreto-ley 205 de 2003, por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica y las funciones del nuevo Ministerio, donde se plasman los elementos fundamentales de la nueva institucionalidad: la rectoría del Sistema y la delineación de la política pública en materia de protección social, a través de las estrategias de prevención, mitigación y superación de los riesgos naturales y ambientales, sociales, económicos y los relacionados con el mercado de trabajo, el ciclo vital y la salud, en el marco de las competencias del joven ente público.

Así mismo, en dicha norma, se definen los actores del Sistema e incorporan al mismo el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, el Sistema General de Seguridad Social Integral y los específicamente asignados al Ministerio como el Sistema de Bienestar Social que conforman las Cajas de Compensación Familiar.

El enfoque de atención de la población más vulnerable parte del concepto de Protección Social que de manera universal se entiende como “intervenciones públicas para asistir a personas, hogares y comunidades en un mejor manejo del riesgo y prestar apoyo a los pobres en situaciones críticas”.

Este concepto es aplicable siempre y cuando se cumplan unos propósitos básicos como son:

- Que todos los hogares puedan manejar los riesgos que afectan su bienestar y puedan enfrentar las crisis.
- Que la Protección Social como bien público se consolide desde la sociedad civil y el Estado.

2. Todo lo anterior puede vislumbrarse con más claridad cuando se realiza un paralelo de paradigmas entre lo existente antes de la creación de este Ministerio y después del mismo.

ANTES	DESPUÉS
Anteriormente la protección social existía de manera fragmentada, como componentes, y se concebía a partir de programas y no de riesgos.	El Ministerio ha buscado articular la protección social en un sistema que se concibe a partir de fuentes de riesgos y estrategias ejecutadas por sus entidades adscritas y vinculadas.
La inversión se encontraba fragmentada en programas independientes que no permitían ver un impacto real sobre las poblaciones más pobres.	La visión conjunta de los riesgos de diversas fuentes (económicos, sociales, de salud y ciclo vital) han permitido diseñar mecanismos públicos de reducción de riesgos integrales.
Los riesgos y eventos negativos se atienden individualmente.	La atención de riesgos y eventos negativos se enfoca al hogar o grupo familiar.
El enfoque anterior privilegiaba el sistema público en el manejo del riesgo.	Se fundamenta en la participación del Estado, la sociedad civil y el sector privado; integra las medidas informales y de mercado.
En países pobres la reducción de riesgos es un gasto superfluo; solo cuando se concretan en eventos negativos se invierte algo para superarlos.	La visión integral del individuo y de los riesgos permite diseñar proyectos integrales de prevención, mitigación y superación.

ANTES	DESPUÉS
La mitigación de riesgos solo es accesible para individuos que tienen capacidad de ahorro o empleo formal.	La eficacia de la mitigación depende de • La integración de esta con las estrategias de reducción y superación. • El manejo bajo una óptica social del riesgo, donde sean responsables las instituciones sociales y las del Estado.
La asistencia social entendía la solidaridad como caridad.	La red articulada de protección social actúa por solidaridad, entendida como responsabilidad con los demás.
Las redes de protección social se consideraban que solo debían impulsarse en caso de crisis profunda.	La red de protección social, y el Sistema de Protección Social, funciona en todos los tiempos, con el fin de satisfacer las necesidades de los grupos vulnerables crónicos o pobres, vulnerables transitorios y en circunstancias especiales.

Precisado lo anterior es preciso señalar que sin perjuicio del análisis de constitucionalidad realizado en el acápite respectivo, observamos que la propuesta resulta inconveniente por las siguientes razones:

La exposición de motivos del proyecto de ley, cuya función según lo expresado por la Corte Constitucional en Sentencia C-737 de 2001 es la publicidad, a través de la cual se conoce la existencia de la iniciativa, su contenido y los **fundamentos que la sustentan**, contiene una serie de afirmaciones, tales como el supuesto desbordamiento de la capacidad de respuesta del Ministerio de la Protección Social en los temas que antes pertenecían a dos carteras ministeriales; a este respecto resulta procedente señalar que conforme a la Ley 789 de 2002, los asuntos relativos al Sistema de Protección Social tienen una estrecha relación, cuya gerencia puede ser centralizada eficazmente.

La referida exposición de motivos indica que los problemas del sector salud que han acentuado la necesidad de un Ministerio especializado son los siguientes:

La enorme fortaleza, especialización y capacidad de influencia de las EPS e IPS requiere de un Ministerio fuerte y dedicado exclusivamente a la salud

Sobre el particular conviene señalar que ello no es un rasgo que se haya producido por causa de la fusión de los Ministerios de Salud y de Trabajo y Seguridad Social. Más allá de la centralización del esfuerzo en un solo Ministerio, de lo que se trata es de establecer medidas que limiten esa influencia y que además fortalezcan las funciones de inspección, vigilancia y control, temas que fueron abordados en su oportunidad en la Ley 1122 de 2007.

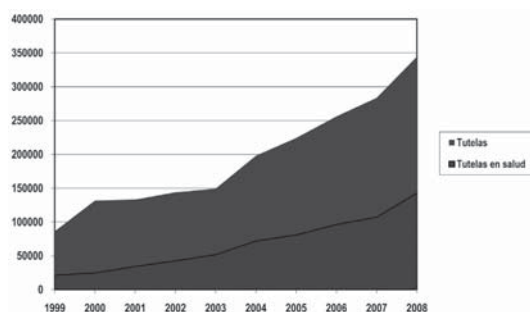
Los problemas de la prestación de servicios que no se han resuelto como la crisis hospitalaria y la falta de acceso real a servicios de calidad en muchas regiones del país

Este tema tampoco puede ser atribuido a la fusión, ni puede afirmarse que se haya exacerbado por su causa. En efecto, los resultados del programa de reorganización, rediseño y modernización de las redes de prestadores de servicios de salud de naturaleza pública demuestran que se ha avanzado significativamente en la consolidación de un esquema público de prestación de servicios de salud. Existe una distancia apreciable entre la situación con anterioridad al inicio de este programa y aquella que se ha producido con posterioridad. A este respecto vale la pena recordar que dicho programa se ha desarrollado en su mayor parte con la fusión de los ministerios.

El creciente número de tutelas por motivos de la salud

Las estadísticas demuestran de manera contundente que ni los fatídicos paseos de la muerte ni la negación de los servicios de salud están estrechamente relacionados con la fusión de los ministerios. En cuanto a lo último, la conducta de las EPS ha generado como respuesta, desde finales de la década de los noventa, la necesidad del usuario de acudir a la acción de tutela para acceder a servicios de salud.

Tomando la información que reposa en la Corte Constitucional, a partir de 1997 la tutela ha adquirido un preocupante protagonismo, pues a la par de los temas pensionales, constituye la principal causa de solicitud de amparo. La tendencia se mantiene en niveles de cerca del 30%. Durante los años 2000, 2001 y 2002 fueron años en que también se rebasó la barrera de las cien mil tutelas presentadas. Si se observa que al inicio las acciones de este género no superaban las 35 mil (1992, 3.700; 1993, 18.300; 1994, 24.500; 1995, 33.500), se advierte un evidente cambio en la situación por la que atraviesa el mecanismo y particularmente asociado a la exigencia de acceso a la salud. El siguiente gráfico resulta ilustrativo:



Fuente: Defensoría del Pueblo, La tutela y el Derecho a la Salud, sept-09.

Las cifras para los años posteriores revelan un crecimiento inercial hasta mediados de 2008, momento en que ha operado un significativo descenso, entre otros, por la sanción correlativa contenida en el artículo 14, literal i) de la Ley 1122 de 2007 y su extensión a todo servicio.

En este orden de ideas, es evidente que no existe el nexo de causalidad que se pretende construir. Es más, el propio proyecto lo atribuye a una conducta de las EPS, por lo que más que un tema de política en salud, se trata de una labor de inspección, vigilancia y control.

Incapacidad del Consejo Nacional de Seguridad Social de revisar integralmente temas como el Plan Obligatorio de Salud y los sistemas de tarifas

Al respecto debe indicarse que la Ley 1122 de 2007 creó la Comisión de Regulación en Salud como una Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de la Protección Social, a la cual se le asignan las funciones relevantes en el Sistema de Seguridad Social en Salud, la que con el apoyo de Este Ministerio ha emprendido, entre otros aspectos vitales para el SGSSS, el proceso de adecuación del POS.

La informalización del empleo y su deterioro es cada vez mayor gracias a las nuevas formas de contratación a través de cooperativas que algunas veces actúa contra el financiamiento y funcionamiento del sistema de salud

De la informalización no se sigue que la fusión haya sido adversa al empleo. En cuanto a las cooperativas de trabajo asociado, cabe recordar que la intermediación está prohibida y que el Ministerio sanciona las malas prácticas de algunas de estas entidades como garantía del derecho al trabajo, conforme a lo establecido en los artículos 25 y 53 de la Constitución Política.

La aparición recurrente de problemas de salud pública y epidemias

La no inclusión de temas fundamentales para la salud en la agenda pública de más alto nivel dadas las múltiples ocupaciones del Ministerio de la Protección Social

Sobre estos dos aspectos, es necesario aclarar que las epidemias son hechos totalmente externos y ajenos a la forma organizativa del Estado con el propósito de gerenciar una materia. En todo caso, frente a todas las epidemias, la respuesta gubernamental siempre ha sido oportuna y de calidad tanto a nivel nacional como territorial.

Adicionalmente, las falencias en materia de salud pública fueron corregidas con la Ley 1122 de 2007 y en su momento, las críticas al Ministerio de Salud se realizaban en virtud del esquema de aseguramiento adoptado por la Ley 100 de 1993 que dejaba a un lado la salud colectiva.

La inoperancia del sistema de información en salud e incluso la inexistencia de informaciones fundamentales para el seguimiento de los principales problemas de salud

La falta de gestión por resultados en salud y bienestar y no por ejecución del gasto

Sobre estos dos temas, los avances en la consolidación de sistemas de información son notorios y a ello ha contribuido la expedición de la Ley 1122 de 2007. Lo propio debe decirse en cuanto a la medición por resultados.

Las inconsistencias y dificultades de afiliación y reconocimiento de derechos que se han vuelto asunto recurrente

Las medidas adoptadas en la Ley 1122 de 2007 y los ajustes al sistema que se vienen realizando con fundamento en la Sentencia T-760 de 2008 permiten avizorar un panorama diferente.

Los problemas del sector salud no obedecen a la fusión ni esto se prueba en la exposición de motivos. Es evidente que existen lastres que llevan tiempo en solucionarse, pues tienen hondas raíces.

De esta manera el proceso de fusión de los Ministerios de Salud y de Trabajo, con el cual se inició la reestructuración del sector de la Protección Social en Colombia, ha constituido un esfuerzo conjunto de las fuerzas políticas, institucionales y sectoriales para su consolidación.

Desde el apoyo brindado por el Congreso de la República en el año 2002 para aprobar las iniciativas legislativas que se plasmaron en las Leyes 789 de 2002, reforma a la empleabilidad, 790 y 797 de 2003, por la cual se hicieron reformas al régimen pensional, pasando por las demás iniciativas sectoriales, como la Ley 860 de 2003, hasta el Acto Legislativo número 001 de 2005, que reforma el Sistema General de Pensiones, fija topes a las pensiones mínimas y en general controla la denominada bomba pensional, reflejan todos ellos el esfuerzo, la seriedad y el compromiso de los sectores políticos y del legislativo para dotar al Estado colombiano de un sector de la protección social que permita enfrentar los retos y demandas de servicios sociales de los colombianos.

Por otra parte, el esfuerzo del Gobierno Nacional ha sido palpable para organizar un Marco Institucional de la Protección Social que garantice la estructura y la sostenibilidad del sector. De suyo, la Reactivación Social es uno de los grandes objetivos de la política gubernamental y el avance en la consolidación del sector ha sido producto de esta decisión política que ha asegurado el apoyo de los organismos responsables de la planeación y el manejo fiscal. El esfuerzo sectorial se puede plasmar con el compromiso que les asiste, en primer término, a las entidades adscritas y vinculadas para adecuar

sus estructuras, funciones y actuaciones en el marco conceptual, técnico y operativo de la protección social.

Así las cosas, hoy puede afirmarse que hay un avance significativo en la coordinación interinstitucional al interior del sector y fuera de él, existe el reconocimiento del papel rector del Ministerio de la Protección Social en la formación de la política pública en los temas de seguridad social integral y en lo relacionado con el diseño y estructuración de los programas de asistencia social.

En cuanto a la sociedad civil, se avanza progresivamente en la participación de las organizaciones más representativas de esta, en cada uno de los aspectos relativos a cada uno de los sistemas generales como los de salud, pensiones, riesgos profesionales, bienestar social y demás subsectores.

El Ministerio de la Protección Social y el sector han contado igualmente con el apoyo financiero y técnico de la Banca Multilateral, para profundizar el sustento técnico, institucional y gerencial del sector, el Ampliado de Inmunizaciones (PAI) y el TAL (Technical Assistance Loan) para el desarrollo de programas de asistencia social, monitoreo y evaluación del sistema, financiamiento del sector, dimensionamiento territorial, entre otros aspectos.

Los organismos multilaterales también han sido protagonistas de primer orden en esta tarea de construcción sectorial: La Organización Panamericana de la Salud (OPS) ha brindado una permanente e importante contribución de asistencia técnica y financiera. Se han continuado e incluso ampliado los programas de cooperación con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y las distintas agencias de las Naciones Unidas han hecho su contribución permanente al Ministerio en temas de infancia, población, migraciones, asistencia para el desarrollo y otros tantos para las entidades adscritas y vinculadas.

De lo anteriormente consignado, puede deducirse que el avance en la construcción del Sector de la Protección Social es evidente, especialmente en la formación de una institucionalidad, el logro de reformas estructurales de los sistemas generales para adecuarlos a las reales necesidades de la población y de la economía, pero aún quedan por abordarse un cúmulo de retos a superar para contar con un Sector de la Protección Social realmente estructurado, eficaz, incluyente y efectivo.

A continuación, sin pretender listarlos exhaustivamente, se mencionan algunos de los retos y tareas que deben ser asumidos a un plazo no distante.

- Consolidar las reformas adelantadas en distintas materias, a través de desarrollos legales y reglamentarios, tal es el caso del régimen pensional, la conclusión e instrumentación de la reforma en trámite en el Congreso sobre el Sistema General de Seguridad Social en Salud, la Ley de recursos humanos en salud;

- Consolidar la estructura del sector con el trámite de reformas a algunas entidades, como lo relativo al sistema de inspección, vigilancia y control del Sistema Integral de Seguridad Social;

- Desarrollar y perfeccionar los instrumentos de coordinación, monitoreo y evaluación del impacto de las políticas, programas y proyectos que adelantan los agentes que intervienen en el Sector de la Protección Social;

- Consolidar el montaje de la Red de Protección y Apoyo Social, como instrumento de participación e integración sectorial;

- Extender y consolidar el alcance del Sistema de Protección a los distintos niveles territoriales, incluyendo las agencias estatales, los grupos representativos de la sociedad civil, el sector privado y los demás actores regionales involucrados, y

- Avanzar en la inclusión de los representantes de los grupos vulnerables de poblaciones identificadas y priorizadas por el Sistema en los procesos de formación de la política pública así como en el diseño, implantación, adecuación y evaluación de los planes, programas y proyectos que se adelanten por parte de los agentes del Sistema de Protección Social.

Para concluir, puede decirse que varios de los puntos anotados como retos a superar tienen acciones asociadas que están por iniciarse o se han iniciado desde el Ministerio de la Protección Social, pero que se han señalado para registrar su trascendencia e importancia que tienen en la formación y sostenibilidad del Sector de la Protección Social en el país y de la manera como se conciben, diseñen y apliquen, determinarán en un futuro sus características con un grado mayor o menor de acercamiento a los principios que lo rigen.

En este orden de ideas, resulta evidente que lo procedente es fortalecer cada uno de los componentes de la protección social y articularlos de forma tal que continúen incrementando el bienestar de los colombianos.

Por las anteriores razones, especialmente las de orden constitucional, consideramos inconveniente continuar con el trámite de expedición del proyecto de Ley 018 de 2009 Senado y en consecuencia, de manera respetuosa solicitamos considerar la posibilidad de su archivo.

Cordial saludo,

El Ministro de la Protección Social,

Diego Palacio Betancourt.

C. C.: Doctores *Luis Carlos Avellaneda, Dilian Francisca Toro, Rodrigo Lara, Alfonso Núñez Lapeira, Jorge E. Gómez Montealegre, Jorge Ballesteros, y Germán Aguirre*, Senadores Ponentes.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los catorce (14) días del mes de mayo año dos mil diez (2010).

En la presente fecha se autoriza la **publicación en la Gaceta del Congreso**, de la República, el Concepto Jurídico suscrito por el Ministro de la Protección Social, doctor Diego Palacio Betancourt, en nueve (09) folios, frente al **Proyecto de ley número 018 de 2009 Senado, por el cual se otorgan facultades extraordinarias para escindir el Ministerio de la Protección Social**.

Autoría del Proyecto de ley de la honorable Senadora *Dilian Francisca Toro Torres*.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

CONTENIDO

Gaceta número 202 - Viernes 14 de mayo de 2010
SENADO DE LA REPÚBLICA
PONENCIAS

Págs.

Ponencia para segundo debate y Texto aprobado por la Comisión Primera al Proyecto de ley número 02 de 2009 Senado, por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de las comunidades afrocolombianas e indígenas en los niveles decisorios de la administración pública..... 1

Informe de ponencia para segundo debate y Texto aprobado por la Comisión Primera al Proyecto de ley orgánica número 127 de 2009 Senado, por la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones..... 4

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico del Ministerio de la Protección Social al Proyecto de ley número 018 de 2009 Senado, por la cual se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República para determinar la estructura de la Administración Nacional..... 8