



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° 583

Bogotá D. C., martes, 31 de agosto de 2010

EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 312 DE 2010 CÁMARA, 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.

Bogotá, D. C., agosto de 2010

Doctor

BÉRNER ZAMBRANO ERAZO

Presidente Comisión Primera Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Señor Presidente:

Los suscritos ponentes para primer debate en Cámara al **Proyecto de ley número 312 de 2010 Cámara, 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, presentado por la honorable Senadora Piedad Córdoba Ruiz, en cumplimiento del artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir el informe de ponencia correspondiente, previas algunas consideraciones destinadas a revisar, ampliar y profundizar las que ya fueron realizadas en la exposición de motivos y en los debates suscitados en el honorable Senado de la República, sobre las disposiciones con las que mediante el proyecto se pretende incorporar al ordenamiento jurídico acciones afirmativas en favor de las comunidades étnicas para garantizar su participación en los niveles decisorios del Estado colombiano.

En este orden de ideas, sometemos a consideración de la honorable Comisión Primera de la Cámara de Representantes el presente informe de ponencia, el cual presentamos en los siguientes términos:

I. TRÁMITE DEL PROYECTO

Fecha de radicación: 20 de julio de 2009.

Publicación proyecto: *Gaceta* número 583 de 2009.

Ponente primer debate: honorable Senador Samuel Arrieta Buelvas.

Publicación ponencia primer debate: *Gaceta* número 1033 de 2009.

Primer debate: Acta número 17 de 13 de abril de 2010.

Ponente segundo debate: honorable Senador Samuel Arrieta Buelvas.

Publicación ponencia segundo debate: *Gaceta* número 202 de 2010.

Segundo debate: 17 de junio de 2010

Texto aprobado en Senado: *Gaceta* número 372 de 2010.

El proyecto de ley fue aprobado por el honorable Senado de la República sin ninguna modificación a su articulado.

II. OBJETO Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Tal y como se manifestara desde la exposición de motivos, el proyecto sometido a consideración tiene como objetivo “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”, para lo cual propone incluir en el ordenamiento jurídico una serie de medidas de diferenciación positiva o acciones afirmativas en favor de las comunidades indígenas, afrocolombianas y raizales “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”.

Esta iniciativa, como lo arguye su autora, se fundamenta en la marginación o discriminación de los

grupos étnicos en las diferentes instancias de toma de decisiones en las Ramas del Poder Público -Ejecutiva y Judicial- y en los organismos de control -Ministerio Público y Contraloría-, haciéndose evidente en la mínima representación que han tenido estos grupos en las entidades estatales durante los más de dos siglos de vida republicana¹ y que se ha traducido en un precario desarrollo de las comunidades étnicas que, a su vez, ha perpetuado su marginación². En efecto, manifiesta lo siguiente:

“A nadie escapa que esa exclusión de los puestos de dirección en la Administración trae aparejada la exclusión de los planes, programas y proyectos de desarrollo económico y social, lo que perpetúa la marginación. Que esto es así lo demuestra el hecho de que las regiones de comunidades negras e indígenas son las que presentan los indicadores de desarrollo económico y social más bajos del país, muy inferiores a los promedios nacionales”.

De manera adicional, afirma que la Asamblea Nacional Constituyente, al crear, en los artículos 171 y 176 de la Constitución Política, una circunscripción especial para que los pueblos indígenas y afrocolombianos tuvieran participación en el Senado de la República y en la Cámara de Representantes, reconoció expresamente la discriminación étnica hacia esos grupos; siendo esta una *acción afirmativa* que es desarrollo de los principios y derechos fundamentales de no discriminación e igualdad material, contenidos en el artículo 13 de la Carta, en el cual también se establece que: *“El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados”.*

De conformidad con lo anterior, como fundamentos constitucionales de la iniciativa, la autora cita las siguientes disposiciones:

El Preámbulo -principio de igualdad- y los artículos 1º -República democrática, participativa y pluralista-, 2º -Participación de todos en las decisiones de la Nación, como fin del Estado-, 7º -Reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana-, 13 -Derecho a la igualdad y no discriminación-, y 40 -Derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político y al acceso al desempeño de funciones y cargos públicos- de la Constitución Política Colombiana.

¹ Al respecto en la exposición de motivos se formula la siguiente pregunta: “¿Cuántos indígenas y cuántos afrocolombianos desempeñan puestos de decisión en la administración pública nacional o en las Altas Cortes? Después de muchísimos años, en la presente administración fue nombrada una Ministra (titular de la Cartera de la Cultura) y dos viceministros afrodescendientes. En los demás niveles de decisión, unos cuantos funcionarios: un general (SIC) de la Policía Nacional, (...) un Procurador Delegado, un Fiscal Delegado y quizás dos o tres funcionarios más de categorías equivalentes constituyen la representación de las minorías étnicas. El país no cuenta con afrodescendientes o indígenas en los cargos de director de departamento administrativo; gerente, director o presidente de entidades nacionales; embajador; magistrado de las Altas Cortes, miembro de juntas directivas nacionales, superintendente. Tampoco cuenta con presidentes de gremios o de grandes empresas nacionales ni miembros de sus juntas directivas”.

² En la Exposición de motivos, se traen una serie de cifras tomadas de la encuesta nacional de calidad de vida realizada en el año 2003, en la cual se muestra el precario desarrollo de las comunidades indígenas y afroamericanas.

Los artículos 21.2 y 25 -Derecho al acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país- de la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la ONU, respectivamente.

El artículo 23 -Derecho al acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas- de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Los artículos 2.2 -Obligación de los Estados a tomar medidas especiales para asegurar el desenvolvimiento y protección de grupos raciales, para garantizar el disfrute de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales-, y 5 -Obligación de los Estados a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley- de la Conferencia Mundial contra el Racismo y la Discriminación Racial de Durban.

El Párrafo 108 -Reconocimiento de la necesidad de adoptar medidas afirmativas o medidas especiales a favor de las víctimas del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia para promover su plena integración a la sociedad en materia de empleo, entre otros aspectos- de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de la ONU.

Además, con el propósito de justificar la necesidad y conveniencia de implementar las medidas afirmativas que se explicarán en el siguiente punto, recuerda que la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-169 de 2001, mediante la cual se revisó la constitucionalidad de la Ley Estatutaria número 649 del mismo año, mediante la cual se reglamentó la circunscripción especial de las minorías étnicas (comunidades negras e indígenas), manifestó que:

“Es un hecho notorio el que, en el contexto social colombiano, las diferencias y desigualdades se intersectan y se superponen unas a otras, convirtiendo a ciertos grupos en sectores particularmente vulnerables. Es así como las diferencias derivadas de la identidad étnica, del origen “racial” o de la afiliación política, coinciden, por factores históricos, con desigualdades en el acceso a los recursos económicos y a la participación en el sector público, generando un círculo vicioso de causalidades recíprocas que actúa siempre en detrimento de la colectividad en cuestión. El caso de las comunidades indígenas y negras es, a este respecto, paradigmático: localizadas, como regla general, en la periferia geográfica y económica del país, sufren de elevados niveles de pobreza y marginación económica. Por lo mismo, se ubican de inmediato entre los grupos que por sus condiciones de indefensión merecen una protección especial por parte del Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 Superior...”.

Adicionalmente, en la Sentencia C-371 de 2000, mediante la cual revisó la constitucionalidad de la Ley Estatutaria número 581 del mismo año, sobre participación adecuada y equitativa de la mujer en los niveles decisorios de la administración, la Corte Constitucional puntualizó que las medidas de discriminación positiva pretenden remover los obstáculos que impiden la participación, con un doble efecto: uno inmediato, que 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.

Asimismo, las anteriores consideraciones son respaldadas por el estudio que realizara Estefanía Uriarte

y otros, titulado “*Las acciones afirmativas en el siglo XXI*”³, en donde se afirma que con la diferenciación positiva se busca lograr “*mejores servicios para los grupos favorecidos, ya que los profesionales procedentes de estos grupos entienden y conocen mejor sus problemas (...)*”, “*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 las muchas sociedades*” y “*Se utilizan para promover los intereses de los más postergados y para superar las desigualdades internas de poder económico y político con esperanza de prevenir la agitación social*”.

Por último, afirma que el Estado colombiano reconoció la situación de discriminación y la necesidad del establecimiento de acciones afirmativas en favor de las comunidades afrodescendientes mediante el Documento Conpes 3310 del 20 de septiembre de 2004, titulado “*Política de Acción Afirmativa para la Población Negra o Afrocolombiana*”, en el cual se establece que: “*(...) se carece de una política orientada al grueso de la población negra o afrocolombiana dispersa en campos y ciudades de nuestra geografía que se encuentra en condiciones de marginalidad, exclusión e inequidad socioeconómica. Por lo anterior, se hace necesario avanzar en acciones afirmativas orientadas a crear mecanismos para el mejoramiento de sus condiciones de vida. Por acciones afirmativas, se entienden las políticas y medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan y/o para lograr que los miembros de un grupo subrepresentado, usualmente un grupo que ha sido discriminado, tenga una mayor representación*”⁴.

III. CONTENIDO DEL TEXTO APROBADO POR EL SENADO DE LA REPÚBLICA

La iniciativa, tal y como fue aprobada en el honorable Senado de la República, contiene diecinueve (19) artículos, los cuales se encargan de establecer acciones afirmativas en favor de las comunidades afrocolombianas e indígenas, como a continuación se detalla:

Artículo 1°. *Finalidad.* Establece que la ley crea los mecanismos e 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; y además especifica que las comunidades raizales del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se entienden incluidas dentro de las comunidades afrocolombianas.

Artículos 2° y 3°. *Concepto de máximo nivel decisorio y de otros niveles decisorios.* Determina que el “**máximo nivel decisorio**”, es aquél 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; y “**otros niveles decisorios**”, corresponde 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 acciones 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.* Como acción afirmativa establece que a partir del año siguiente a la aprobación de la ley, por lo menos el diez por ciento (10%) de los cargos de máximo nivel decisorio y de los cargos de otros niveles decisorios serán desempeñados por miembros de las comunidades afrocolombianas o indígenas; y que el incumplimiento de estas reglas 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.* Como excepción a la anterior regla señala los cargos proveídos por concurso de méritos, y por el sistema de ternas o listas.

Artículo 6°. *Nombramiento por sistema de ternas y listas.* Para el nombramiento por sistema de ternas, se deberá incluir en estas el nombre de al menos una persona perteneciente a las comunidades afrocolombianas o indígenas, mientras que para el nombramiento por lista, se debe incluir por lo menos el treinta por ciento (30%) de miembros de las comunidades étnicas.

Artículo 7°. *Participación en los procesos de selección.* En los casos de carrera administrativa, judicial o especiales proveído por concurso, 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, y el incumplimiento de la disposición acarrea la sanción establecida en el artículo 4° de la ley.

Artículo 8°. *Información sobre oportunidades de trabajo.* Determina que 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.* Establece que los ministros, gobernadores, alcaldes y 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.* Determina que dentro de los seis (6) meses siguientes a la vigencia de la ley, se conformará 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, diseñará las estrategias, programas y pro-

³ Publicación disponible en el siguiente link: http://www.ucu.edu.uy/Facultades/Derecho/jornadasinteruniversitarias/Ponencias/UCU_Ac_afirmativas_en_el_siglo_xxiUCUDAL.pdf, consultado el 12 de agosto de 2010.

⁴ Publicación disponible en el siguiente link: http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DDTS/Ordenamiento_Desarrollo_Territorial/3g03CNCONPES3310.pdf, consultado el 12 de agosto de 2010.

yectos que constituyen el Plan Nacional de Promoción y Estímulo para las comunidades étnicas; para cuya ejecución el Gobierno apropiará lo necesario en el presupuesto nacional.

Artículo 11. Instrumentos básicos del Plan Nacional de Promoción y Estímulo para las Comunidades Étnicas. Determina como instrumentos básicos del Plan de Promoción y Estímulo para las Comunidades Étnicas: la educación en la igualdad y promoción de los valores de las comunidades étnicas; acciones positivas para la superación de los obstáculos que dificultan la participación de las comunidades étnicas; la capacitación especializada a las comunidades étnicas en el desarrollo de liderazgos con responsabilidad social y dimensión cultural; y la disposición de mecanismos efectivos de asistencia técnica; la 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. Determina la obligación para los gobernadores y los alcaldes elaborar planes de promoción y estímulo para las comunidades étnicas que serán aprobados por Asambleas y concejos.

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. Determina que 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; y que el 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. El incumplimiento de esta disposición será causal de mala conducta.

Artículo 15. Participación de las comunidades étnicas en los partidos y movimientos políticos. Dispone que el Gobierno establezca y promueva mecanismos que motiven a los partidos y movimientos políticos a incrementar la participación de las comunidades étnicas en sus actividades.

Artículo 16. Apoyo a campesinos de comunidades étnicas. Determina que el Ministerio de Agricultura promueva la participación de los campesinos de comunidades étnicas en juntas, comités y otros órganos con funciones de planeación, desarrollo y toma de decisiones; facilite a las comunidades étnicas el acceso a la propiedad de la tierra rural; y realice cursos de capacitación agraria especialmente dirigidos a las mujeres afrocolombianas, indígenas y raizales.

Artículo 17. Apoyo a organizaciones no gubernamentales. Ordena al Gobierno adoptar 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. Señala que 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.

IV. CONSIDERACIONES

Colombia posee una gran diversidad de razas y grupos étnicos, siendo reconocida por el Constituyente de 1991 como una nación pluriétnica y pluricultural. Esto se hace evidente en las últimas cifras aportadas por el DANE de acuerdo con el Censo realizado en el año 2005, en el cual se registró que existían 87 pueblos indígenas, que contaban con una población que ascendía a 1.392.623 habitantes, los cuales representaban el 3,3% de la población nacional; y a su vez se registraron 4.311.757 personas afrocolombianas, equivalentes al 10,6% de la población nacional⁵.

Por esto mismo, nuestro Estado no ha sido ajeno de las revoluciones históricas direccionadas a reivindicar los derechos que les asiste a todas las razas y etnias en igualdad y equidad, lo que a su vez ha venido impulsando una evolución dentro de nuestro marco constitucional y legal, para garantizar los citados derechos⁶.

De allí que, en la mayoría de las esferas del Estado, en una clara interpretación del derecho a la igualdad material y a la no discriminación, y en consideración a lineamientos internacionales, se haya reconocido la necesidad de crear acciones afirmativas para reivindicar los derechos de las comunidades étnicas, las cuales, históricamente y de manera objetiva, han sido víctimas de la discriminación, tal y como lo expone la autora de la iniciativa al citar diferentes disposiciones y pronunciamientos en los cuales se reafirma esta realidad.

No obstante lo anterior, de acuerdo con el último “Informe alternativo al decimocuarto informe presentado por el Estado colombiano al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial”, presentado por el Observatorio de Discriminación Racial⁷ al “Comité para la eliminación de la discriminación Racial” de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, en Colombia existe un “mito de la democracia racial”, consistente en la elaboración de normas y políticas formales para reivindicar los derechos de las comunidades étnicas, “que ha propiciado la ausencia de políticas públicas contundentes dirigidas a combatir la discrimi-

⁵ Estos datos han sido tomados del Censo Nacional elaborado por el Departamento Nacional de Estadística en el año 2005, consultado en la página web: http://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/colombia_nacion.pdf, ver p. 31.

⁶ Al respecto puede consultarse los anexos 1 y 2, páginas 23 a 27 del Informe alternativo al decimocuarto informe presentado por el Estado colombiano al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial elaborado por el “Observatorio de Discriminación Racial”, en el cual se hace una exposición detallada de la normatividad y políticas públicas que se ha expedido y formulado en el país que reconocen los derechos de las comunidades indígenas y afrocolombianas como comunidades étnicas. Consultado en el siguiente link: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/ngos/observatorio_report_Colombia_CERD75.pdf Anexos 1 y 2, páginas 23 a 27.

⁷ El Observatorio de Discriminación Racial está integrado por el Programa de Justicia Global y Derechos Humanos de la Universidad de Los Andes, el Proceso de Comunidades Negras (PCN) y el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia).

*minación en la práctica y la falta de voluntad estatal para la adopción de nuevas medidas normativas en este sentido*⁸.

En este sentido, en las observaciones finales del Comité para la eliminación de la Discriminación Racial de la ONU de agosto de 2009, el Comité manifestó su preocupación por el hecho de que en la práctica las comunidades afrocolombianas y étnicas en Colombia siguen teniendo grandes dificultades para disfrutar de sus derechos y siguen siendo víctimas de una discriminación *de facto* y de marginación, a pesar de la existencia de políticas y medidas especiales de protección, lo que se debe a que las causas estructurales de la discriminación persisten, perpetuando *“la discriminación y la exclusión del acceso a los derechos socioeconómicos y al desarrollo, incluso en las esferas del empleo, la vivienda y la educación”*.

En vista de lo anterior, dicho Comité recomendó al Estado colombiano aplicar efectivamente las medidas especiales de protección para garantizar la igualdad material de estas comunidades en el disfrute de sus derechos, crear políticas que combatan las causas estructurales que han generado la exclusión del acceso a los derechos socioeconómicos y al desarrollo, aumentar la asignación de recursos para la aplicación de las políticas, incluso en los ámbitos departamental y municipal, y garantizar que se supervisen con eficacia y transparencia⁹.

De manera adicional, tanto en el informe presentado por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en marzo de 2009¹⁰, como en el informe del Comité de Derechos Humanos de la ONU de junio de 2010¹¹, así como en el citado informe del Comité para eliminar la discriminación racial, dichas autoridades observaron con preocupación que el Colombia no se hubiese expedido una legislación determinante y eficaz para perseguir los actos discriminatorios, e incluso lamentaron que el **Proyecto de Ley Estatutaria número 103 de 2009 Cámara**, por la cual se desarrolla el derecho a la igualdad y se dictan disposiciones para prevenir, erradicar y sancionar la discriminación, presentado por la Defensoría del Pueblo en el periodo constitucional anterior, no hubiese podido ser ley de la República.

Ahora bien, otro aspecto fundamental que fue abordado por el Comité para la eliminación de la Discriminación Racial de la ONU y por el Observatorio de Discriminación Racial, fue la ausencia del cumplimiento estricto de los artículos 6° y 7° del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo *“Sobre pueblos indígenas y Tribales en las naciones independientes”* de 1989, adoptado por Colombia mediante la Ley 21 de 1991, según los cuales se prevé el requisito de la consulta previa a las comunidades étnicas para la adopción de normatividad que pueda afectar directamente a dichas comunidades, incluyendo las acciones afirmativas.

Al respecto, en la citada evaluación del Comité para la eliminación de la Discriminación racial, se determinó lo siguiente:

*“Además, el Comité toma nota de actividades tales como la creación de la Comisión Intersectorial para el Avance de la Población Afrocolombiana, Palenquera y Raizal, en 2007, pero subraya la importancia de celebrar consultas con las comunidades correspondientes en la elaboración de los pertinentes planes de desarrollo y políticas de acción afirmativa”*¹² (Negritillas fuera de texto).

En efecto, el artículo 6° del citado Convenio prevé lo siguiente:

“Artículo 6°. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Y el artículo 7° dispone lo siguiente:

“Artículo 7°. 1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe el proceso de desarrollo, en la medida en que este afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente” (...).

Al respecto, la Corte Constitucional se ha manifestado recientemente en los pronunciamientos **C-030 de 2006**, mediante la cual declaró inexecutable la Ley 1021 de 2006, *Por la cual se expide la Ley General Forestal*; **C-461 de 2008**, mediante la cual se declaró exequible la Ley 1151 de 2007, *por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “en el entendido de que se suspenderá la ejecución de cada uno de los proyectos, programas o presupuestos plurianuales incluidos en la misma que tengan la potencialidad de incidir directa y específicamente sobre pueblos indígenas o comunidades étnicas afrodescendientes, hasta tanto se realice en forma integral y completa la consulta previa específica exigida por el bloque de constitucionalidad, de conformidad con las pautas trazadas para ello por la jurisprudencia constitucional”*; y **C-175 de 2009**,

⁸ Op. Cit., Observatorio de Discriminación Racial, p. 8.

⁹ Este informe puede consultarse en el siguiente link: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/446/26/PDF/G0944626.pdf?OpenElement>, ver p. 4 y 5.

¹⁰ http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/10session/A.HRC.10.32_sp.pdf

¹¹ El informe puede consultarse en el siguiente link: http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C.COL.CO.6_sp.doc

¹² Op. Cit., p. 5.

mediante la cual se declaró inexecutable la Ley 1151 de 2007 *Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones*, acerca del indispensable requisito de consulta previa contemplado en el Convenio 169 de la OIT, sobre aquellas disposiciones legales que afecten directamente a las comunidades étnicas.

La consulta previa, de acuerdo con los lineamientos adoptados por la Corte Constitucional, pertenece al bloque de constitucionalidad en virtud del artículo 93 de la Constitución Política, por lo cual se trata de un derecho fundamental, que se convierte en un trámite obligatorio que debe ejecutarse de acuerdo con los usos y costumbres de cada etnia, cada vez que se pretendan tomar decisiones que afecten a las comunidades, las cuales pueden ser:

a) Medidas administrativas como la expedición de una licencia ambiental para la explotación de recursos naturales, y

b) **Medidas legislativas como la expedición de normas que involucren o afecten a estos pueblos.**

Por lo que, esta figura, más allá de ser un simple requisito formal, se constituye en un elemento para la defensa de los derechos a la integridad étnica, cultural, territorial, de participación y de autonomía, que permite avanzar en el reconocimiento real de los Derechos Humanos de estos pueblos, en concordancia con el también derecho fundamental de dichos pueblos de participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente, consagrado en el artículo 7º de dicho Convenio¹³.

De manera adicional, en la ya citada Sentencia C-030 de 2006, por la cual se declaró inexecutable la Ley General Forestal, el Alto Tribunal expresó que es necesario avanzar en la precisión en torno al alcance y al contenido del deber de consultar particularmente en cuanto tiene que ver con las medidas legislativas que sean susceptibles de afectar directamente a las comunidades indígenas, aun cuando no estén circunscritas a la explotación los recursos naturales en sus territorios o a la delimitación de esos mismos territorios, y determinó que tratándose de medidas legislativas, debe consultarse a las comunidades cuando estas las afecten directamente, aclarando que **“puede señalarse que hay una afectación directa cuando la ley altera el estatus de la persona o de la comunidad, bien sea porque le impone restricciones o gravámenes, o, por el contrario, le confiere beneficios”**, por lo que **“procede la consulta, cuando la ley contenga disposiciones susceptibles de dar lugar a una afectación directa a los destinatarios, independientemente de que tal efecto sea positivo o negativo”**, aspecto este que deber ser, precisamente, objeto de la consulta previa.

De manera complementaria, de acuerdo con los señalamientos de la Corte, para que se cumpla con el requisito de la consulta previa en medidas legislativas es necesario:

a) Poner en conocimiento de las comunidades la norma propuesta por intermedio de instancias suficientemente representativas, y

b) Ilustrarlas sobre su alcance y sobre la manera como podría afectarlas y darles oportunidades efectivas para que se pronuncien.

Además, teniendo en cuenta que la consulta debe realizarse sobre aquellas medidas susceptibles de afectar específicamente a las comunidades indígenas en su calidad de tales, y no aquellas previstas de manera uniforme para la generalidad de los colombianos, la Corte considera que el mismo artículo 6º del Convenio fija una pauta interpretativa sobre el alcance de ese deber de consulta, consistente en las materias que se inscriben en el ámbito de aplicación del Convenio, el cual regula, principalmente, la promoción de la participación de las comunidades indígenas y tribales ante todas las instancias en donde se adopten medidas que les conciernan, que es precisamente el objeto de la iniciativa que se encuentra sometida a estudio.

V. CONCLUSIÓN

De todo lo anotado, podemos concluir que la consulta previa es un instrumento indispensable para hacer realidad el deber del Estado de reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana, el cual se garantiza a través del ejercicio del derecho a la participación de los pueblos y comunidades en la adopción de las decisiones, los cuales se hacen efectivos a través del derecho fundamental a la consulta.

El fortalecimiento de la participación de los grupos étnicos en Colombia -indígenas, afrocolombianos, rai-zales y rom-, la implementación y educación en el ejercicio de los diferentes derechos y mecanismos como la consulta, deben constituirse en asuntos prioritarios para el Estado, por cuanto estos derechos garantizan la pervivencia de los grupos étnicos, con su cosmovisión y sus formas de organización.

Así, para proteger la integridad cultural, social y económica de estas comunidades, debe hacerse mediante una gestión participativa, que permita buscar soluciones a los diferentes conflictos, el mejoramiento de la calidad de vida y la armonización de los procesos que generan las etnias colombianas.

Dadas las anteriores consideraciones, y en vista de que la presente iniciativa contiene disposiciones tan sensibles como la determinación de la adecuada participación de las comunidades étnicas en los niveles decisivos del Estado mediante cuotas, aspecto que está intrínsecamente ligado a la determinación de la identidad de los mismos pueblos, pues **sólo las comunidades que históricamente han sido discriminadas, pueden determinar de qué manera entienden saldada la deuda que el Estado colombiano tiene con ellas, y por lo tanto decidir de qué manera se pueden entender debidamente representadas en las institucionales nacionales y departamentales que son objeto del proyecto**¹⁴; los suscritos ponentes consideramos que para que la iniciativa legislativa alcance de manera eficaz cumplir con su objeto, es imperioso garantizar a las comunidades étnicas el derecho fundamental de consulta previa, que desafortunadamente no fue surtido

¹⁴ Es importante señalar que durante el periodo constitucional anterior, el señor Defensor del Pueblo, decidió retirar el **Proyecto de Ley Estatutaria número 103 de 2009 Cámara**, por la cual se desarrolla el derecho a la igualdad y se dictan disposiciones para prevenir, erradicar y sancionar la discriminación, por considerar que era necesario adelantar la consulta previa, para garantizar el derecho de participación de las comunidades étnicas.

¹³ Ver Sentencia T-382 de 2006 de la Corte Constitucional.

en los términos que señala la jurisprudencia constitucional para el efecto.

No obstante lo anterior, los ponentes celebramos la iniciativa, en tanto que pone sobre la mesa una discusión que es fundamental para nuestro Estado; y que nos brinda la oportunidad para manifestar que este debate sobre la discriminación debe abordarse bajo los pilares del desarrollo, de manera armónica y considerando los derechos fundamentales de toda la población -educación, la salud, la vivienda, el trabajo etc.-, extendiéndose a todos los rincones de nuestra nación, pues no podemos seguir permitiendo que nuestra población siga sufriendo los embates de la pobreza, la cual se ve reflejada claramente en la no prestación de los mínimos servicios públicos necesarios como son: agua, luz, alcantarillado, etc., y en los niveles de desigualdad evidentemente desproporcionados que son realidad en nuestra nación.

La marginalidad debe ser afrontada y confrontarla como un todo, y por ello el Congreso de la República debe comprometerse en generar y controlar cuidadosamente políticas encaminadas a lograr el equilibrio y la equidad en nuestra sociedad.

Por último, consideramos que esta es una clara oportunidad para reiterar la denuncia que en su momento hiciera el Observatorio de Discriminación Racial, en el ya citado informe al Comité sobre la Discriminación Racial de la ONU, según el cual, en la mayoría de instituciones colombianas no se cuenta con un sistema de información que permita determinar el grado de participación de las comunidades étnicas en las instituciones, por lo cual no es posible medir el nivel de acceso y la presencia equitativa de los afrodescendientes e indígenas en todos los niveles del sector público y la administración de justicia; por lo cual es necesario que el Gobierno elabore las bases de datos que permita medir estos índices, así como actualizar la información de nuestra población que tiene ya cinco años de atraso¹⁵.

VI. PROPOSICIÓN

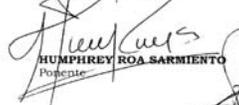
Haciendo uso de las facultades conferidas por la Ley 5ª de 1992, de conformidad con las consideraciones expuestas, nos permitimos rendir informe de **ponencia negativa** para primer debate en la Cámara de Representantes y respetuosamente sugerimos a los honorables Representantes, que se apruebe la siguiente proposición:

Archívese el Proyecto de ley número 312 de 2010 Cámara, 02 de 2009 Senado, por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de las comunidades afrocolombianas e indígenas en los niveles decisivos de la administración pública.

De los Honorables Representantes,


JORGE ENRIQUE ROZA
Ponente Coordinador


JUAN CARLOS GARCÍA GÓMEZ
Ponente


HUMPHREY ROA SARMIENTO
Ponente


RUBÉN DARIÓ RODRÍGUEZ
Ponente


ORLANDO VELÁZQUEZ SEPÚLVEDA
Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 307 DE 2010 CÁMARA, 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:

BÉRNER LEÓN ZAMBRANO ERAZO

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad

Ref.: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 307 de 2010 Cámara, 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.

Respetado señor Presidente:

En atención a la designación hecha por usted, nos permitimos presentar para consideración de la honorable Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, el correspondiente informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley de la referencia, en los siguientes términos:

I. Trámite

El presente proyecto de ley es de iniciativa congresional, y fue publicado en la *Gaceta* número 850 de 2009, correspondiéndole su primer debate a la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República. La ponencia para Primer Debate fue entregada a la Comisión en octubre de 2009 por la ponente, Senadora Carlina Rodríguez, ponencia que fue publicada en la *Gaceta* número 1106 de 2009, aprobándose la proposición positiva, y pasando a segundo debate a la Plenaria, discutiéndose el informe de ponencia radicada por la Senadora Carlina Rodríguez Rodríguez, y publicada en la *Gaceta* 202 de 2010. La aprobación en Plenaria del Senado de la República se realizó el 16 de junio de 2010, publicándose el texto aprobado en Plenaria en *Gaceta* 372 de 2010.

En la fecha, el proyecto de ley llega a Comisión Primera Constitucional Permanente de Cámara de Representantes, siendo asignado el informe de ponencia para primer debate a los suscritos ponentes.

II. Antecedentes, objeto y contenido del proyecto de ley

El presente proyecto de ley es de iniciativa congresional, y fue radicado por la denominada Bancada de Mujeres, que desde septiembre de 2006 ha funcionado de manera tan eficiente en procura de impulsar iniciativas legislativas en bien de las mujeres de la República de Colombia.

De acuerdo con la Exposición de Motivos, el proyecto de ley tiene por objeto crear la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso de la República, que a la fecha no existe, incluyéndola en el Título II de la Ley 5ª de 1992, por medio del cual el Congreso de la República se dio su propio reglamento.

El texto definitivo aprobado en sesión Plenaria del Senado de la República el pasado 16 de junio de 2010, y publicado en la *Gaceta* 372 de 2010, cuenta con 15 artículos, que son el punto de partida de la discusión en su primer debate en la Comisión Primera Constitucional Permanente de Cámara de Representantes.

¹⁵ Observatorio de la Discriminación Racial, Op. Cit., p. 45 y ss.

El artículo 1º, que señala como objeto del proyecto de ley el 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.

El artículo 2º, modifica el artículo 55 de la Ley 5ª de 1992, añadiendo a su redacción la “Comisión para la Equidad de la Mujer”.

El artículo 3º, añade un artículo 61A, a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de la Ley 5ª de 1992, refiriéndose al objeto de la Comisión Legal que se pretende crear.

El artículo 4º, adiciona un artículo 61B, a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de la Ley 5ª de 1992, definiendo la composición de la Comisión Legal en 19 congresistas de los cuales 16 serán mujeres y 3 varones.

El artículo 5º, agrega un artículo 61C, a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de la Ley 5ª de 1992, referida a las 14 funciones que tendría asignadas la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer.

El artículo 6º, adiciona un artículo 61D, a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de la Ley 5ª de 1992, señalando un régimen de sesiones para la Comisión Legal, consistente en sesiones al menos una vez al mes.

El artículo 7º, que define las atribuciones de la Comisión Legal.

El artículo 8º, establece la composición de la Mesa Directiva de la Comisión Legal, conformándola con una Presidencia y una Vicepresidencia, elegidas por mayoría simple.

El artículo 9º, adiciona al artículo 383 de la Ley 5ª de 1992 con un numeral 3.12, refiriendo un personal administrativo consistente en un Coordinador de la Comisión, dos Profesionales Universitarios, y una Secretaria Ejecutiva.

Los artículos 10, 11, y 12, establecen las funciones de cada uno de los miembros del personal administrativo que se crea en el artículo 9º del proyecto de ley.

El artículo 13, que señala que la Comisión Legal podrá tener en su planta pasantes y judicantes, de acuerdo a los convenios establecidos por el Congreso de la República con las Instituciones de Educación Superior.

El artículo 14, define el Costo Fiscal, señalando que este será incluido en el Presupuesto Anual de Gastos del Congreso de la República, distinguiendo entre gastos administrativos (a cargo del Senado de la República), y gastos generales (asumidos de manera conjunta por ambas Cámaras).

El artículo 15, que dispone una Vigencia del proyecto de ley, a partir de su promulgación.

III. Consideraciones frente al proyecto de ley

El presente proyecto de ley tiene como antecedente en la organización del Congreso de la República la creación de la “Comisión Accidental Bicameral del Congreso de la República para el trabajo por la equidad de género, los derechos sociales, políticos, laborales, y la salud mental, sexual y reproductiva”, por parte de las Mesas Directivas de Senado y Cámara en septiembre de 2006, conocida como la Bancada de Mujeres.

La existencia de esta Comisión Accidental ha dado frutos considerables, entre los que se cuentan la Ley 1257 de 2008, “por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia

y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones”, y se enmarca en un esfuerzo continental¹ por visibilizar las problemáticas de género, especialmente si se tiene en cuenta que el Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDG) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo resalta la existencia de un trato diferente y negativo entre las mujeres y hombres en Colombia.

Así mismo, el Estado colombiano ha asumido compromisos internacionales reflejados en la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de las Naciones Unidas (Ley 248 de 1995), la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), que demandan la toma de acciones afirmativas para garantizar la igualdad de género en las esferas políticas, económicas, sociales y culturales.

Es en este marco que se inserta la necesidad de crear al interior del Congreso de la República una Comisión Legal que le dé un marco jurídico apropiado a las acciones que de manera coordinada han adelantado las Congresistas colombianas en el seno de la denominada Bancada de Mujeres.

Si bien es cierto la Ley 1202 de 2008 en su artículo 1º adicionó al artículo 57 de la Ley 5ª de 1992, añadiendo a la Comisión Legal de Derechos Humanos y Audiencias el seguimiento del ejercicio real y efectivo de los derechos de las mujeres en los ámbitos público y privado, no cabe duda que en la actualidad se hace necesaria “una instancia permanente y adecuada para la garantía y promoción de los derechos e intereses estratégicos de las mujeres colombianas” para “darle una estructura jurídico administrativa sólida y dinámica al trabajo ya iniciado”, tal y como se recoge en la exposición de motivos que acompaña el articulado del proyecto publicado en la *Gaceta* 850 de 2009.

Debe tenerse en cuenta que por tratarse de la modificación de una Ley Orgánica (en este caso la Ley 5ª de 1992-Reglamento del Congreso), el trámite en parte requiere cumplir con los requerimientos del artículo 151 de la Constitución, desarrollado por el artículo 206 de la Ley 5ª de 1992. El trámite parcial al que se hace referencia se sustenta en que parcialmente el articulado del proyecto de ley tiene reserva de ley orgánica (específicamente los artículos 2º, 3º, 4º, 5º, 6º y 9º), mientras que los restantes (1º, 7º, 8º, 10, 11, 12, 13, 14, 15) forman parte de la facultad legislativa ordinaria del Congreso de la República.

En ese orden de ideas, y para no romper lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-540 de 2001, cuando señaló que “una ley puede contener normas orgánicas y normas ordinarias siempre que atienda cuatro condiciones esenciales:

- 1ª. El respeto al principio de unidad de materia.
- 2ª. Que se cumplan los principios constitucionales generales que regulan el proceso legislativo.
- 3ª. Que se aplique el criterio de especialidad en la reserva de ley orgánica y, por lo tanto, puedan coexistir

¹ Señala la Exposición de Motivos del proyecto de ley la existencia de experiencias latinoamericanas en materia de Comisiones: la Unión de Mujeres Parlamentarias Bolivianas, la Bancada Bicameral Femenina de Uruguay, la Comisión Especial de Género y Equidad de Uruguay, y el Foro de Mujeres Parlamentarias del Ecuador.

tir temas de leyes orgánicas siempre y cuando exista conexidad razonable entre ellos y no se presente una separación rígida en los temas regulados, y

4°. Que la aprobación de las materias de Ley orgánica se haga en cumplimiento de los requisitos especiales consagrados en el artículo 151 de la Constitución Política". (Subrayado nuestro), consideramos necesaria la votación separada del articulado, y no en bloque, a fin de no incurrir en un vicio del procedimiento legislativo.

Agotado el punto del trámite legislativo, procedemos a analizar el estado actual en materia de política pública para la equidad de la mujer.

Debe tenerse en cuenta que en 1990 se crea la Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia, con el objetivo de dar cumplimiento a la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (aprobada mediante Ley 248 de 1995), así como a otros compromisos de orden internacional, y como respuesta a solicitudes del movimiento social de mujeres de Colombia. Siguiendo esta manifiesta voluntad del Estado colombiano, mediante Ley 188 de 1995, se crea la Dirección Nacional para la Equidad de las Mujeres, la que, en junio de 1999, mediante Decreto 1182, se transforma en Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

Esta última entidad es la responsable en la actualidad de ejecutar las estrategias para procurar el adelanto de la mujer y la equidad de Género como política de Estado, así:



Fuente: Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer².

En el marco de dichas estrategias, la Consejería Presidencial está ejecutando en la actualidad dos proyectos marco, los cuales aparecen referenciados así:

- **Asistencia técnica, asesoría y seguimiento para la implementación y seguimiento de la política de Equidad para las Mujeres**³

“El proyecto se encamina a proporcionar asistencia técnica, asesoría, seguimiento y evaluación a través de la CPEM a las entidades del orden nacional y territorial para:

a) La aplicación de la “Política Afirmativa” a favor de las mujeres y la equidad de género y el desarrollo de los programas y acciones que la componen;

b) Implementar la estrategia de transversalidad de género con el fin de incorporar en políticas, planes, programas, proyectos y presupuestos esta dimensión;

c) Avanzar en el fortalecimiento institucional de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y de las entidades responsables de procurar el adelanto de la mujer y la equidad de género en las administraciones del nivel central y territorial.

La CPEM formuló y puso en marcha la Política Afirmativa “**Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo en cumplimiento de los mandatos consignados en el Plan Nacional del Desarrollo 2003-2006, en la Ley 823 de 2003, en el Decreto 519 de 2003**”, la que se articula con la Política Social del Gobierno Nacional.

La Política Afirmativa a favor de las mujeres responde a la propuesta de construir equidad social y equidad de género; focaliza las acciones hacia las mujeres de más bajos recursos, especialmente mujeres cabeza de familia, propicia la participación ampliada, directa y autónoma de las organizaciones de mujeres en diferentes espacios de consulta y de concertación y enmarca todo su accionar en la promoción y protección de los Derechos Humanos de las mujeres.

La política prioriza en su accionar las siguientes áreas de trabajo:

- Empleo y Desarrollo Empresarial
- Educación y Cultura
- Violencias contra las Mujeres
- Participación Política
- Fortalecimiento Institucional

En cada área, la Consejería adelanta conjuntamente con diversas entidades públicas y privadas una serie de programas, proyectos o estrategias que contribuyen a corregir los desequilibrios, que en cuanto a las relaciones y oportunidades de desarrollo, se producen entre mujeres y hombres.

La estrategia de transversalidad de género se orienta a incorporar la dimensión de género en las políticas públicas; pues estas bien pueden contribuir al logro de la equidad de género o a reforzar las desigualdades y discriminaciones existentes por razón del sexo, etnia, edad, región o nivel socioeconómico.”

- **Implantación del programa de apoyo integral a Mujeres Jefas de Hogar**⁴

“**Objetivo general**

Promover el desarrollo socioeconómico de las mujeres cabeza de familia de estratos 1 y 2, el fortalecimiento de sus actividades productivas o negocios, mediante el otorgamiento de microcréditos, capacitación empresarial, seguimiento y acompañamiento y la generación de una cultura empresarial y de ahorro y de pago.

“**Objetivos específicos**

- Capacitar Mujeres Cabeza de Familia de estratos socioeconómicos 1 y 2 en la elaboración de planes de negocios, gestión empresarial, líneas de crédito y cultura de pago.

- Posibilitar el acceso a recursos de microcrédito a las Mujeres Cabeza de Familia de estratos socioeconómicos 1 y 2, que desarrollan actividades productivas de mínimo un año de antigüedad.

² Tomado de: <http://equidad.presidencia.gov.co/Es/Consejeria/Paginas/Estrategias.aspx>

³ Los términos pueden ser consultados en <http://equidad.presidencia.gov.co/Es/Consejeria/Paginas/MarcoAsistencia.aspx>

⁴ Los términos pueden ser consultados en <http://equidad.presidencia.gov.co/Es/Consejeria/Paginas/MarcoImplantacion.aspx>

Fortalecer los procesos de seguimiento y acompañamiento para favorecer el éxito de los proyectos pro-activos y el pago de los créditos”.

La existencia de esta política pública hace evidente la necesidad y conveniencia de la Comisión Legal que el proyecto de ley busca crear. Fundamentalmente estamos ante un esfuerzo estatal en Colombia que hace necesaria la existencia de un espacio institucional preciso que permita el ejercicio constitucional y legal de acciones y medidas en pro de la equidad del género, y se constituya en instancia de control frente a los esfuerzos institucionales e intersectoriales que adelanta en la actualidad la Rama Ejecutiva, y aquellas que, teniendo en cuenta nuestra evolución social, sean requeridos en el futuro de nuestra Nación.

Por último, la única modificación que se presenta al articulado es la inclusión de un **artículo nuevo** el cual se enumerará con el número 15 y que remite a la aplicación de la Ley 5ª de 1992, en los casos que no se prevean explícitamente en cuanto a comisiones legales.

IV. Proposición

Con fundamento en las consideraciones expuestas proponemos a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes dar primer debate al **Proyecto de ley número 307 de 2010 Cámara, 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, con las modificaciones propuestas.

Ponentes,

Rosmery Martínez Rosales, Adriana Franco Castaño, Victoria Eugenia Vargas Vives, Jorge Enrique Rozo Rodríguez, Henry Humberto Arcila Moncada, Efraín Torres Monsalve.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 307 DE 2010 CÁMARA, 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 la 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 la 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 decisión 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 6°. Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de la 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 8°. *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 9°. 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 10. *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 ad hoc 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, posgrado en áreas relacionadas y un (1) año 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) año 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 por las Cámaras Legislativas de la siguiente manera:

Los cargos administrativos serán a costa del presupuesto del Senado de la República.

Los gastos generales derivados de la implementación de esta comisión serán asumidos de manera conjunta por ambas cámaras, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 390 (servicios contratados), de la Ley 5ª de 1992.

Artículo 15. En lo no previsto en la presente disposición se dará aplicación a lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992, para las comisiones legales ya establecidas.

Artículo 16. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

Ponentes:

Rosmery Martínez Rosales, Adriana Franco Castaño, Victoria Eugenia Vargas Vives, Jorge Enrique Rozo Rodríguez, Henry Humberto Arcila Moncada, Efraín Torres Monsalve.

C O N T E N I D O

Gaceta número 583 - Martes, 31 de agosto de 2010

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes al Proyecto de ley número 312 de 2010 Cámara, 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 primer debate y Texto propuesto al Proyecto de ley número 307 de 2010 Cámara, 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.	7