



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

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

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXI - N° 622

Bogotá, D. C., miércoles, 19 de septiembre de 2012

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
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

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 135 DE 2012 CÁMARA

*por medio de la cual se adoptan medidas
para mejorar la liquidez y el uso de algunos
recursos del sector salud.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto definir medidas para mejorar la liquidez del sector a través del uso de unos recursos que corresponden a saldos o excedentes de cuentas maestras y aportes patronales y, mecanismos para el financiamiento de las deudas reconocidas del régimen subsidiado por las entidades territoriales en el marco de los señalado en el artículo 275 de la Ley 1450 de 2011.

Artículo 2°. *Uso de los recursos de saldos de las cuentas maestras.* Los saldos de las cuentas maestras del Régimen Subsidiado de Salud, podrán usarse así:

1. En el pago de los servicios prestados a la población pobre no asegurada y para el pago de los servicios no incluidos en el Plan de Beneficios a cargo del departamento. Para este fin las entidades territoriales definirán mediante acto administrativo el monto que se destinará a este propósito, el cual será girado a los Prestadores de Servicios de Salud que hayan prestado servicios y cuyo pago no se haya garantizado con otros recursos.

2. En la inversión en el mejoramiento de la infraestructura y dotación de la red pública prestadora de servicios de salud, de acuerdo con la estrategia de Atención Primaria en Salud (APS), y la organización de la red de prestación de servicios. Los Municipios y Distritos no certificados ejecutarán los recursos a que hace referencia este numeral, en coordinación con el Departamento.

3. Para el saneamiento fiscal de Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud públicas, con estrategias tales como, el reconocimiento con cargo a estos recursos de copagos y cuotas moderadoras, así

como de cuotas de recuperación de difícil cobro por parte del prestador público.

4. Para asumir el esfuerzo propio a cargo de los municipios, que durante las vigencias del 2012 y 2013 se deba aportar en la cofinanciación del Régimen Subsidiado en Salud.

Artículo 3°. *Uso de los recursos de excedentes de aportes patronales y rentas cedidas.* Los recursos de excedentes de aportes patronales correspondientes a activos remanentes del recaudo de aportes al Sistema de Seguridad Social en Salud provenientes del proceso de liquidación de Cajanal – EPS, se podrán usar por los departamentos o distritos así:

1. Para el pago de los servicios prestados a la población pobre no asegurada y para el pago de los servicios no incluidos en el Plan de Beneficios a cargo del departamento. Para este fin el Ministerio de Salud y Protección Social, definirá el mecanismo de ejecución de estos recursos y los términos en los cuales los Departamentos y Distritos deberán girarlos a los Prestadores de Servicios de Salud. Los recursos a que hace referencia este artículo se girarán directamente a los Prestadores de Servicios de Salud de la Red Pública desde el mecanismo de recaudo y giro creado en desarrollo del artículo 31 de la Ley 1438 de 2011.

2. En la inversión en el mejoramiento de la infraestructura y dotación de la red pública prestadora de servicios de salud. Estos proyectos deberán estar articulados con los planes bienales de las Entidades Territoriales, con la estrategia de Atención Primaria en Salud (APS), y con la organización de la red de prestación de servicios.

La distribución de estos recursos se hará entre los departamentos y distritos así:

1. 50% del total de los recursos en partes iguales entre todos los departamentos y distritos del país.

2. 50% con la fórmula dispuesta del artículo 49 de la Ley 715 de 2001 y demás disposiciones reglamentarias.

Con el propósito de fortalecer la capacidad instalada y modernizar la gestión de los Prestadores de Servicios de Salud Públicos, los departamentos y distritos para las vigencias 2012 y 2013 podrán utilizar los recursos de las rentas cedidas en el fortalecimiento de la infraestructura, la renovación tecnológica, el saneamiento financiero que garantice la adecuada operación de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud Públicas y en el pago de las deudas reconocidas del Régimen Subsidiado de Salud; en este último caso los recursos serán girados directamente a la Red Prestadora de Servicios de salud a cargo del departamento y/o distrito. El uso de estos recursos según lo aquí previsto, solo se podrá dar si se encuentra financiada la cofinanciación del Régimen Subsidiado de Salud en el caso en que proceda con cargo a estos recursos.

Los proyectos de infraestructura y renovación tecnológica deberán estar articulados con los planes bienales de las Entidades Territoriales, con la estrategia de Atención Primaria en Salud (APS), y con la organización de la red de prestación de servicios.

Artículo 4°. *Seguimiento y control.* Para efectos de control del uso adecuado de los recursos a que hace referencia el artículo 1° de esta ley, se establece la obligación de reportar al Ministerio de Salud y Protección Social los planes de aplicación de los saldos objeto de la presente ley, según en los términos y condiciones que exija este Ministerio. De igual forma, el Gobierno Nacional establecerá los mecanismos para el seguimiento.

Artículo 5°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Alejandro Gaviria Uribe,

Ministro de Salud y Protección Social.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El proyecto de ley que se presenta a consideración del Congreso de República, tiene como objeto definir medidas para mejorar la liquidez del sector, especialmente a través del uso de los recursos que corresponden a saldos o excedentes de cuentas maestras por concepto de régimen subsidiado y aportes patronales.

En primer lugar, debe señalarse que en el marco de la Ley 1122 de 2007¹, la cuenta maestra es aquella cuenta registrada ante el Ministerio de Salud y Protección Social para la recepción de los recursos del Sistema General de Participaciones en Salud y los demás recursos que financian el régimen los distintos programas de este sector. Existe una cuenta específica para el manejo de los recursos del régimen subsidiado en salud.

Dentro de la cuenta maestra del Régimen Subsidiado de Salud, se generaron saldos de recursos no ejecutados o no comprometidos, que con corte a julio de 2012, ascienden a 1.77 billones de pesos (ver Cuadro 1). Esta situación se presentó por que el valor apropiado de las diferentes fuentes de financiación del régimen subsidiado hasta marzo de 2011 se realizaba con base en los cupos estimados previstos en los contratos de administración de los recursos que no se utilizaban en su totalidad, de tal manera que se

fueron acumulando progresivamente excedentes en las cuentas maestras de los municipios.

Cuadro 1.

Saldo en cuenta maestra del Régimen Subsidiado Marzo-Julio de 2012.

Cifras en millones de pesos

DEPARTAMENTO	Saldo Final 30/07/2012
AMAZONAS	12.956,13
ANTIOQUIA	119.091,45
ARAUCA	13.731,42
ATLANTICO	2.116,13
BOGOTA D.C.	758.591,15
BOLIVAR	25.065,83
BOYACA	35.599,42
CALDAS	14.175,58
CAQUETA	13.475,21
CASANARE	39.511,57
CAUCA	32.347,45
CESAR	34.032,68
CHOCO	3.158,09
CORDOBA	27.440,89
CUNDINAMARCA	148.723,51
GUAINIA	5.232,10
GUAVIARE	30.539,22
HUILA	11.712,16
LA GUAJIRA	3.809,61
MAGDALENA	11.984,42
META	79.605,96
NARIÑO	24.959,16
NORTE DE SANTANDER	38.863,26
PUTUMAYO	6.158,35
QUIINDIO	15.639,42
RISARALDA	36.276,55
SAN ANDRES	3.102,88
SANTANDER	124.918,70
SUCRE	5.953,90
TOLIMA	47.550,26
VALLE	47.482,29
VAUPES	2.619,82
VICHADA	1.896,89
TOTAL GENERAL	1.778.321,51

Fuente: Reporte consolidado Entidades Financieras. Resolución número 1021 de 2009.

Para resolver esta situación se adelantó el proceso de saneamiento de cuentas, con base en lo previsto en el artículo 275 de la Ley 1450 de 2011² y en el Decreto número 1080 de 2012³, cuyo objetivo es la aclaración de cuentas entre municipios y EPS originadas en los contratos de régimen subsidiado y su correspondiente pago. De igual forma, la Ley 1485 de 2011⁴ en el artículo 89, estableció la posibilidad del uso de estos recursos en el pago de los servicios prestados a población no afiliada y servicios no incluidos en el POS.

Producto de este proceso se lograron aclarar deudas por \$512.156 millones, no obstante, se tiene información proveniente de las Entidades Territoriales que indica que aun atendiendo lo dispuesto en la normatividad señalada anteriormente, persistirían saldos de recursos en estas cuentas que se requerirán en el corto plazo para la financiación de otros programas del sector.

Por ello, en el análisis realizado por el Ministerio de Salud y Protección Social y las Entidades Territoriales, se identificó la necesidad de habilitar el uso los saldos mencionados para atender inversión en el mismo sector orientada al fortalecimiento de los Prestadores de Servicios de Salud Públicos, cofinanciación del Régimen Subsidiado de Salud, financiación de atenciones no incluidas en el Plan de Beneficios y saneamiento fiscal de los Prestadores de Servicios de Salud.

² “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”.

³ “Por el cual se establece el procedimiento para el pago de las deudas del Régimen Subsidiado de Salud”.

⁴ “Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2012”.

¹ “Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”.

La posibilidad de usar estos recursos en otros componentes del sector, diferentes del Régimen Subsidiado de Salud debe enmarcarse dentro de la Estrategia de Atención Primaria en Salud y, manejo de redes de atención la cual deberá coordinarse con los departamentos.

En este sentido, dadas las necesidades de financiación y liquidez que demanda el sistema en este momento, resulta necesario el uso de los recursos de excedentes o saldos del Régimen Subsidiado de Salud que no se requieren para atender las obligaciones derivadas del régimen subsidiado, pero que sí son requeridos para inversión en otros rubros del sector salud de las entidades territoriales, los cuales se encuentran depositados en las cuentas maestras de los municipios.

Así, los usos planteados en este proyecto aliviarán la situación de cartera de algunas entidades territoriales y hospitales y, brindará liquidez al sector, lo cual permitirá que las entidades territoriales utilicen estos recursos en el fortalecimiento de su red de servicios de salud.

Es importante indicar, que estos recursos no tienen vocación de permanencia y por lo tanto, se considera viable y conveniente su uso en lo planteado en este proyecto de ley.

En el mismo sentido, existen recursos de aportes patronales del Sistema General de Participaciones por \$62.359 millones, más rendimientos financieros estimados en \$6.000 millones, que correspondían a recursos de aportes patronales no aplicados a la cotización de salud de los afiliados de hospitales públicos que hacían parte de los activos remanentes de la liquidada EPS Cajanal. Estos recursos, en virtud de la ley se encontraban en un patrimonio autónomo constituido al cierre del proceso liquidatorio de la mencionada EPS. Posteriormente, fueron involucrados en el patrimonio autónomo creado en virtud del Decreto-ley 073 de 2010, expedido en el marco de la Emergencia Social decretada por el Gobierno Nacional en diciembre de 2009.

El mencionado decreto-ley definió medidas excepcionales para liberar recursos de los saldos excedentes del Situado Fiscal y del Sistema General de Participaciones - Aportes Patronales, para financiar la atención a la población pobre no asegurada en los eventos no cubiertos en el POS, entre otros aspectos. De igual forma, la norma establecía la obligatoriedad de girar al patrimonio autónomo todos los recursos excedentes de aportes patronales que estaban en poder de las EPS, Fosyga, Fondos de Pensiones y Cesantías y Administradoras de Riesgos Profesionales. Posteriormente, con ocasión de la declaratoria de inexistencia de la emergencia social, el patrimonio autónomo entró en proceso de liquidación.

Estos recursos tienen origen en las asignaciones del Situado Fiscal y del Sistema General de Participaciones realizadas a los departamentos y distritos, para atención de la población pobre no afiliada al Régimen Subsidiado de Salud o para financiar lo no cubierto por subsidios a la demanda.

Los recursos de activos remanentes de la liquidación de Cajanal EPS fueron girados para atender el pago de los aportes de salud a cargo del patrono de los trabajadores de los hospitales públicos del país. Dada la dinámica de giro, estos recursos en muchos

casos no pudieron ser aplicados por la EPS Cajanal y durante el proceso de liquidación no se hizo parte para reclamar estos recursos el titular los mismos, que sería las Entidades Territoriales o los hospitales públicos cuando mediaba contrato de prestación de servicios para la población no cubierta con recursos a la demanda.

La competencia de los departamentos y Distritos en la prestación de servicios de salud a la población pobre no cubierta con subsidios a la demanda, conforme al artículo 43 de la Ley 715 se refieren fundamentalmente a gestionar la prestación de servicios y a financiar con los recursos propios o con los recursos del Sistema General de Participaciones la prestación de servicios de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda. En consecuencia, dado que estos recursos son de las Entidades Territoriales, debe disponerse su uso para asumir los compromisos del sector.

Por su parte, el artículo 275 de la mencionada Ley 1450 de 2011, establece la posibilidad de usar recursos de fuentes tales como saldos de FAEP, Propósito General de Libre Inversión del Sistema General de Participaciones y recursos de regalías; para el pago de las deudas del régimen subsidiado derivadas de contratos realizados por las Entidades Territoriales hasta el 31 de marzo de 2011. Esta norma se reglamentó mediante el Decreto número 1080 de 2012.

Las medidas planteadas en este proyecto no tienen impacto fiscal para la Nación, por cuanto corresponden al uso de los saldos de las cuentas maestras del Régimen Subsidiado de Salud y el uso de los recursos de excedentes de aportes patronales del situado fiscal y del Sistema General de Participaciones. Lo anterior, dado que los saldos de las cuentas maestras son recursos provenientes de las transferencias constitucionales, saldos de cofinanciación de la Nación de vigencias anteriores o recursos de rentas cedidas y del monopolio de juegos de suerte y azar que se deben destinar al sector salud, por lo tanto no requerirá inversión de la Nación de la vigencia corriente o de futuras vigencias.

Respecto al uso de los recursos de excedentes de Aportes Patronales del Sistema General de Participaciones o del Situado Fiscal, la utilización de estos recursos corresponde a una redistribución de recursos que ya fueron asignados en su momento por Situado Fiscal y SGP y que se encuentran disponibles en el patrimonio autónomo.

Para las entidades territoriales el impacto fiscal es favorable por cuanto permite sanear las finanzas en algunos componentes que no cuentan con fuentes de financiación suficientes para efectuar el pago de la deuda reconocida en el corto plazo.

Alejandro Gaviria Uribe,

Ministro de Salud y Protección Social.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 14 de septiembre del año 2012 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 135, con su correspondiente exposición de motivos. Por el Ministro de Salud y Protección Social.

La Secretaria General,

Flor Marina Daza.

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 105 DE 2012 CÁMARA

*por la cual se modifican los artículos 263 y el 263A
de la Constitución Política de Colombia.*

Bogotá, D. C., septiembre 18 de 2012

Doctor

GUSTAVO HERNÁN PUNTES DÍAZ

Presidente Comisión Primera Constitucional

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para **primer debate** del Proyecto de Acto Legislativo número 105 de 2012 Cámara.

Honorables Representantes:

Cumpliendo con la honrosa designación encomendada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional y de acuerdo a lo previsto en los artículos 156, 157 y 158 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de **ponencia positiva para primer debate** al Proyecto de Acto Legislativo número 105 de 2012 Cámara, por la cual se modifican los artículos 263 y el 263A de la Constitución Política de Colombia, en los siguientes términos:

Antecedentes

Fecha de Radicación Cámara del Proyecto de Acto Legislativo, agosto 22 de 2012

Autores:

Honorables Representantes *Buenaventura León León, Laureano Augusto Acuña Díaz, Lina María Barrera Rueda, Óscar Fernando Bravo Realpe, Hernando Cárdenas Cardozo, Carlos Alberto Cuenca Chaux, Heriberto Escobar González, Jorge Hernán Mesa Botero, Nidia Marcela Osorio Salgado, Gustavo Hernán Puentes Díaz, Constantino Rodríguez Calvo, Mario Suárez Flórez, Armando Antonio Zabarain D.*

Publicado en la *Gaceta del Congreso* número 550 de 2012.

Justificación del proyecto

El sistema electoral tiene por finalidad asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos; y que los escrutinios sean reflejo exacto y oportuno de la voluntad del elector expresada en las urnas por votación directa, por lo tanto lo más importante del desarrollo de un sistema electoral independientemente de cual sea el escogido por cada país, es que en las corporaciones públicas participen las personas con mayor representación, aquellas personas que han logrado convencer a un pueblo de que tienen las aptitudes y propuestas necesarias para ello.

El voto es el acto por el cual un individuo expresa apoyo o preferencia por cierta moción, propuesta, candidato, o selección de candidatos durante una votación, de forma secreta o pública. Es, por tanto, un método de toma de decisiones en el que un grupo, tal como una junta o un electorado, trata de medir su opinión conjunta. El votar se presenta como un derecho pero al mismo tiempo votar es un deber ciudadano en tanto todos tenemos la responsabilidad de participar en la vida pública. Esto significa que, si bien el voto

no es obligatorio, la democracia necesita de ciudadanos que participen y validen las decisiones de interés general no obstante estos planteamientos constitucionales se han visto ignorados por el sistema electoral de cifra repartidora, como es posible que los ciudadanos se unan en un propósito de elegir a quienes consideran aptos para representar sus intereses y este candidato sea relegado por otro candidato obteniendo menos de la mitad de sus votos, ¿acaso en dónde queda la voluntad del pueblo que es el pilar de la democracia?

Claramente el sistema de cifra repartidora contradice un aspecto esencial de toda democracia: la proporcionalidad. Esto se debe a que efectivamente hay candidatos a las corporaciones públicas que son elegidos a pesar de haber recibido menos votos que otro candidato compitiendo por la misma silla en una circunscripción o distrito determinado.

Con la presente iniciativa se pretende conservar el modelo de listas únicas pero utilizar para la distribución de curules, el Sistema de Cuociente Electoral ya que tal y como se aplica hoy el conteo constituye una injusticia como para los candidatos a representar a la comunidad como para aquellos ciudadanos que confían en que con su voto están participando de la organización y constitución de los poderes en el Estado.

El Sistema de Cuociente Electoral permite que quienes lleguen a las corporaciones públicas sean aquellas personas con mayor representación, y es que esto es una idea lógica de lo que se conoce por democracia, el pueblo quiere que quienes lo representen sean aquellas personas que han ganado una confianza generalizada, a más de importar que todos los movimientos cuenten con participación lo más importante es la voluntad de quienes se van a ver representados en las corporaciones.

¿Qué importancia tiene la voluntad generalizada de los municipios, qué importancia tiene los actos que realicen quienes aspiran al cargo en pro de ganar una confianza de sus votantes? Es de reiterar que con el sistema electoral de cifra repartidora se quiebra la representatividad ya que se manifiesta una débil vinculación entre los elegidos y su base electoral.

Con la cifra repartidora encontramos una excesiva concentración del poder en manos de los dirigentes nacionales del partido. La posición de un candidato en las listas de partido y, por lo tanto, sus expectativas de éxito, dependen de los términos de su relación con los jefes de partido, no con el electorado, que pasa a ocupar un lugar de segunda importancia.

Por otro lado gracias al sistema que actualmente tenemos se han evidenciado muchas dificultades en el conteo de votos en los últimos años. Las operaciones requeridas para realizar el conteo son muy complejas, lo que a veces es percibido como un inconveniente. Esta ha sido citada como una de las razones por las que Estonia decidió abandonar este sistema después de su primera elección. En virtud de lo anterior, los votos tienen que ser contados en centros de escrutinio y no directamente en el sitio de la votación.

Es de anotar que el sistema de cifra repartidora puede generar tendencias hacia la fragmentación al interior de los partidos políticos, ya que sus miembros no sólo compiten por el voto con sus adversarios sino también entre ellos. Esto promueve el “clientelismo” político.

Conveniencia del proyecto

He querido en mi condición de Ponente resaltar en la parte inicial de esta ponencia los motivos, argumentos y el sentir que han tenido los autores, para proponer un Acto Legislativo de la mayor importancia y significado, en un tema tan sensible como es la manera en que hoy se asignan de curules del Sistema Electoral Colombiano.

Se le endilga a la Cifra Repartidora otras consecuencias como lo son la “débil vinculación entre los elegidos y su base electoral”, así como una “Excesiva concentración del poder en manos de los dirigentes nacionales del partido”, manifestando, que “la posición de un candidato en las listas de partido y, por lo tanto, sus expectativas de éxito, dependen de los términos de su relación con los jefes de partido, no con el electoral, que pasa a ocupar un lugar de segunda importancia”.

Por otra parte, se sustenta la iniciativa de Reforma Constitucional en las dificultades en el conteo de votos en los últimos años, como quiera que las “operaciones requeridas para realizar el conteo son muy complejas, lo que es percibido como un inconveniente”.

Estiman los autores de la iniciativa, que con el actual sistema se procura la fragmentación al interior de los partidos en tanto que “sus miembros no sólo compiten por el voto con sus adversarios sino también entre ellos. Esto promueve un “clientelismo” político¹.

En mi sentir la Cifra Repartidora es un método de asignar las curules el cual discrimina el potencial electoral de los candidatos y reduce la elección a cocientes de reparto que no interpretan el sentir del constituyente primario el pueblo, el ejemplo claro de esto lo podemos ver en las múltiples elecciones que se han realizado con el sistema de cifra repartidora en el país, la discriminación recae en que el total de votos de un partido no representa el sentir del pueblo hacia un candidato, *existen candidatos no electos que han tenido votaciones superiores a la de los candidatos electos, la pregunta que surge es ¿si el pueblo voto por un candidato por qué no se respeta el sentir del elector que elige a las personas que lo representan?*

Muchos casos ejemplifican lo mencionado anteriormente, uno de ellos lo ocurrido en las elecciones legislativas de 2010 en el Valle del Cauca, donde el actual sistema discrimino a candidatos con votaciones altas y permitió que candidatos con menores votaciones alcanzarán las curules. Es el caso del Partido Conservador que alcanzó tan solo dos curules y que de no ser por el actual sistema hubiese obtenido cuatro curules en la Cámara de Representantes. Es claro que este sistema premia y castiga a los partidos pero en últimas perjudica aún más a aquellos candidatos que sacando mayor número de votos no resultan electos, insisto contraviniendo la voluntad del constituyente primario y haciendo cada día más débil la Democracia.

Así pues, el actual Sistema Electoral Colombiano, denominado sistema de representación proporcional por listas adoptado para las elecciones plurinominales para determinar el número de curules que le corresponde a cada partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos que supere el umbral,

utiliza la fórmula del divisor o cifra repartidora, que como lo manifiestan expertos de la ciencia política, favorece a los partidos grandes, a diferencia de lo que sucede al utilizar la fórmula del cociente electoral, que favorece a las minorías, dando lugar a que dicha fórmula, la de la cifra repartidora, ahonde la crisis de representación política actual.

La justificación de este proyecto se expresa claramente en la intención legítima de que para adquirir la dignidad de una curul los partidos deben estar reconocidos por un mínimo número de votos (Umbral) y el candidato debe a su vez estar avalado por una mayoría de votantes, de tal forma el constituyente primario escoge al partido que lo identifica y al candidato que representa esa identidad. De esta manera existe la posibilidad donde un partido con identidad dentro del imaginario colectivo este representado en candidatos con un aval electoral que represente sus intereses, y que mediante el Sistema de Cociente Electoral pueda ser el representante de ese partido político y de los ciudadanos que mayoritariamente depositen su confianza en las urnas por él.

Umbral

En relación con los fundamentos de la propuesta de Reforma Constitucional, encontramos, que los males que le endilgan al Sistema de Cifra Repartidora no son propios de la misma, en tanto que la adjudicación de curules no depende de los votos que individualmente obtenga cada candidato integrante de una lista inscrita a una corporación pública, sino del consolidado que obtenga aquella, en tanto que la votación individual de cada aspirante solo tiene como propósito el definir el lugar que cada uno de ellos tendrá a su interior, por lo que tal falencia no se corrige con la reforma propuesta, máxime cuando se mantiene la figura del voto preferente, el que es un elemento que favorece la democracia interna de los partidos, en tanto que el orden de elegibilidad de los distintos integrantes será la votación individual de cada uno de ellos y no la decisión unilateral de las directivas de los partidos, a lo que con razón se oponen los autores de la iniciativa.

En relación con el Umbral, esta figura fue introducida como un elemento regulador de la contienda electoral, encaminada a fortalecer a los partidos políticos y a minimizar las “aventuras individuales extra partidistas” que desnaturalicen la figura de la lista única, de manera que la contienda electoral se dé entre organizaciones políticas representativas de la sociedad y no entre individuos que en algunos casos solo se representan así mismos.

No explican los autores la razón de excluirlo de algunos tipos de elección y mantenerlo para otros, en resumen consideramos que eliminarlo haría inocua la lista única y daría al traste con la política de fortalecimiento de los partidos políticos y de las corporaciones públicas. Por lo que se pedirá que se mantenga esta figura.

Por esta razón muy respetuosamente y con un criterio ampliamente democrático considero se debe preservar la figura del Umbral que indiscutiblemente ha traído muchos beneficios al Sistema Electoral Colombiano. Este tema fue ampliamente debatido por el Congreso de la República y el país entero en los años 2002 y 2003 entre muchas otras razones con el único fin de acabar con aquellos mecanismos que permitían la proliferación de “Partidos Políticos y Movimientos Políticos”. Es así como se expresa, en el Acto Legis-

¹ International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Diseño de sistemas electorales: El Nuevo Manual de IDEA Internacional. México D. F.: Idea – Instituto Federal Electoral. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2006. P-5.

lativo número 1 de 2003 que para que los partidos políticos puedan acceder a tener representación en las curules se deberá tener un mínimo de votos del 2% para el Senado o al 50% del cuociente electoral para las demás corporaciones públicas del país.

Gracias a esta norma constitucional después de las elecciones de 2010, existen hoy en Colombia 12 partidos políticos: Partido Liberal Colombiano, Partido Conservador Colombiano, Partido de Integración Nacional “PIN”, Partido Cambio Radical, Partido Verde, Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia “Aico”, Movimiento Alianza Social Indígena “ASI”, Movimiento “Mira”, Partido Social de Unidad Nacional “Partido de La U”, Partido Polo Democrático Alternativo, Movimiento Afrovides - La Esperanza de un Pueblo, Movimiento Interétnico de Opción Participativa “Mio”. Esto ha demostrado la evolución y madurez del sistema electoral y el afianzamiento del partido en estos últimos nueve años.

No obstante hoy rige en nuestra Constitución en su artículo 263 lo aprobado en el Acto Legislativo número 1 de 2009 fruto también de intensas discusiones y de un gran consenso al interior del Congreso, en foros regionales y nacionales en donde se deja para efectos prácticos que a partir de las elecciones al Congreso de 2014 el Umbral será del 3% para el Senado de la República o al cincuenta por ciento (50%) del cuociente electoral como es la propuesta de este proyecto en el caso de las demás Corporaciones, conforme lo establezcan la Constitución y la ley.

En mi condición de Ponente, considero de la mayor importancia y siendo consecuente con los beneficios que el Umbral ha brindado a nuestro sistema electoral, dejar los preceptos que sobre el umbral contiene el Acto Legislativo número 1 de 2009. Recojo entonces la iniciativa y voluntad que han tenido los autores de esta iniciativa de modificar el sistema de asignación de curules mediante el Sistema de Cuociente Electoral, pero dejo intacto el Umbral por considerar que quitarlo sería un retroceso a nuestro sistema democrático.

En igual sentido en lo referente al artículo 263 A, propongo se deje el último párrafo tal y como está, en razón a que este permite que aquellos votos que no pudiesen contabilizarse a ningún candidato por cualquier caso, sean contabilizados de acuerdo a las normas del Umbral y el cuociente electoral a favor de los partidos y sean válidos en todo caso.

Tal como lo señala Nohlen (Nohlen, 2008), no puede decirse que existe un sistema electoral ideal o perfecto, sin embargo, la experiencia nacional ha mostrado que la fórmula de la cifra repartidora favorece a los partidos grandes, obstaculizando una verdadera representación de la sociedad en las Corporaciones Públicas. El sistema de listas por partidos, movimientos o grupos de ciudadanos y el mantener el umbral junto con la modificación de la fórmula electoral a la del cuociente electoral, permitirá el fortalecimiento de los partidos a la vez que la representación de las minorías.

Con base en lo anterior propongo un pliego de este Proyecto de Acto Legislativo en los siguientes términos:

PLIEGO DE MODIFICACIONES PROPUESTAS

Artículo 1°. El artículo 263 quedará de la siguiente manera:

Artículo 263. Para todos los procesos de elección popular, los partidos y movimientos políticos presen-

tarán listas y candidatos únicos, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva elección.

Para garantizar la equitativa representación de los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, las curules de las Corporaciones Públicas se distribuirán mediante el Sistema de Cuociente Electoral entre las listas de candidatos que superen un mínimo de votos que no podrá ser inferior al tres por ciento (3%) de los sufragados para Senado de la República o al cincuenta por ciento (50%) del cuociente electoral en el caso de las demás Corporaciones, conforme lo establezcan la Constitución y la ley.

Cuando ninguna de las listas de aspirantes supere el umbral, las curules se distribuirán de acuerdo con el Sistema de Cuociente Electoral.

La ley reglamentará los demás efectos de esta materia.

Las listas para Corporaciones en las circunscripciones en la que se eligen hasta dos (2) miembros para la correspondiente Corporación, podrán estar integradas hasta por tres (3) candidatos. En las circunscripciones en las que se elige un miembro, la curul se adjudicará a la lista mayoritaria. En las circunscripciones en las que se eligen dos miembros se aplicará el Sistema de Cuociente Electoral entre las listas que superen en votos el 30% de dicho cuociente.

Artículo 2°. El artículo 263 A, quedará de la siguiente manera:

Artículo 263 A. La adjudicación de curules entre los miembros de la respectiva corporación se hará por el Sistema de Cuociente Electoral. El cuociente será el número que resulte de dividir el total de los votos válidos por el de puestos por proveer. La adjudicación de puestos a cada lista se hará en el número de veces que el cuociente quepa en el respectivo número de votos válidos. Si quedaren puestos por proveer se adjudicarán a los mayores residuos, en orden descendente.

Cada partido o movimiento político podrá optar por el mecanismo de voto preferente. En tal caso, el elector podrá señalar el candidato de su preferencia entre los nombres de la lista que aparezcan en la tarjeta electoral. La lista se reordenará de acuerdo con la cantidad de votos obtenidos por cada uno de los candidatos. La asignación de curules entre los miembros de la respectiva lista se hará en orden descendente empezando por el candidato que haya obtenido el mayor número de votos preferentes.

En el caso de los partidos y movimientos políticos que hayan optado por el mecanismo del voto preferente, los votos por el partido o movimiento que no hayan sido atribuidos por el elector a ningún candidato en particular, se contabilizarán a favor de la respectiva lista para efectos de la aplicación de las normas sobre el umbral y el cuociente electoral, pero no se computarán para la reordenación de la lista. Cuando el elector vote simultáneamente por el partido o movimiento político y por el candidato de su preferencia dentro de la respectiva lista, el voto será válido y se computará a favor del candidato.

Heriberto Sanabria Astudillo,

Representante a la Cámara,

Ponente.

**TEXTO DEFINITIVO AL PROYECTO
DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 105
DE 2012 CÁMARA**

por la cual se modifican los artículo 263 y el 263 A de la Constitución Política de Colombia.

Artículo 1°. El artículo 263 quedará de la siguiente manera:

Artículo 263. Para todos los procesos de elección popular, los partidos y movimientos políticos presentarán listas y candidatos únicos, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva elección.

Para garantizar la equitativa representación de los Partidos y Movimientos Políticos y grupos significativos de ciudadanos, las curules de las Corporaciones Públicas se distribuirán mediante el Sistema de Cuociente Electoral entre las listas de candidatos que superen un mínimo de votos que no podrá ser inferior al tres por ciento (3%) de los sufragados para Senado de la República o al cincuenta por ciento (50%) del cuociente electoral en el caso de las demás Corporaciones, conforme lo establezcan la Constitución y la ley.

Cuando ninguna de las listas de aspirantes supere el umbral, las curules se distribuirán de acuerdo con el Sistema de Cuociente Electoral.

La ley reglamentará los demás efectos de esta materia.

Las listas para Corporaciones en las circunscripciones en la que se eligen hasta dos (2) miembros para la correspondiente Corporación, podrán estar integradas hasta por tres (3) candidatos. En las circunscripciones en las que se elige un miembro, la curul se adjudicará a la lista mayoritaria. En las circunscripciones en las que se eligen dos miembros se aplicará el Sistema de Cuociente Electoral entre las listas que superen en votos el 30% de dicho cuociente.

Artículo 2°. El artículo 263 A quedará de la siguiente manera:

Artículo 263 A. La adjudicación de curules entre los miembros de la respectiva corporación se hará por el Sistema de Cuociente Electoral. El cuociente será el número que resulte de dividir el total de los votos válidos por el de puestos por proveer. La adjudicación de puestos a cada lista se hará en el número de veces que el cuociente quepa en el respectivo número de votos válidos. Si quedaren puestos por proveer se adjudicarán a los mayores residuos, en orden descendente.

Cada partido o movimiento político podrá optar por el mecanismo de voto preferente. En tal caso, el elector podrá señalar el candidato de su preferencia entre los nombres de la lista que aparezcan en la tarjeta electoral. La lista se reordenará de acuerdo con la cantidad de votos obtenidos por cada uno de los candidatos. La asignación de curules entre los miembros de la respectiva lista se hará en orden descendente empezando por el candidato que haya obtenido el mayor número de votos preferentes.

En el caso de los partidos y movimientos políticos que hayan optado por el mecanismo del voto preferente, los votos por el partido o movimiento que no hayan sido atribuidos por el elector a ningún candidato en particular, se contabilizarán a favor de la respectiva lista para efectos de la aplicación de las normas sobre el umbral y el cuociente electoral, pero no se computarán para la reordenación de la lista. Cuando el elector vote simultáneamente por el partido o movimiento

político y por el candidato de su preferencia dentro de la respectiva lista, el voto será válido y se computará a favor del candidato.

Artículo 3°. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

Heriberto Sanabria Astudillo,
Representante a la Cámara,
Ponente.

Proposición

Apruébese en **primer debate** el pliego de modificaciones con el texto definitivo del **Proyecto de Acto Legislativo número 105 de 2012** Cámara, *por la cual se modifican los artículos 263 y el 263 A de la Constitución Política de Colombia.*

De los honorables miembros de la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes,

Heriberto Sanabria Astudillo,
Representante a la Cámara,
Ponente.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DE CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 068 DE 2012 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el Código Civil en relación con los grados sucesorales, el derecho a la porción conyugal y de alimentos para el compañero permanente y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., septiembre 17 de 2012

Honorable Representante

GUSTAVO HERNÁN PUEENTES DÍAZ

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate de Cámara al Proyecto de ley número 068 de 2012 Cámara, *por medio de la cual se modifica el Código Civil en relación con los grados sucesorales, el derecho a la porción conyugal y de alimentos para el compañero permanente y se dictan otras disposiciones.*

Respetado señor Presidente:

Cumpliendo el encargo que me hizo la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes, me permito rendir ponencia positiva para primer debate al Proyecto de ley número 068 de 2012 Cámara, *por medio de la cual se modifica el Código Civil en relación con los grados sucesorales, el derecho a la porción conyugal y de alimentos para el compañero permanente y se dictan otras disposiciones.*

1. Antecedentes del proyecto de ley

El presente proyecto de ley es autoría de los honorables Representantes Alfonso Prada, Guillermo Rivera Flórez, Juan Manuel Valdés y Hugo Velásquez. Fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara el 6 de agosto de 2012.

2. Justificación

A pesar de los importantes avances que legal y jurisprudencialmente se han dado en materia de derechos de las personas que conforman las uniones maritales de hecho existen aún vacíos normativos que deben ser resueltos.

Este proyecto de ley tiene como objeto principal regular de forma sistemática lo relativo a las uniones maritales de hecho, en lo que tiene que ver con el derecho de alimentos y los derechos sucesorales incluida la porción conyugal.

Es también el momento de hacer un reajuste en los grados sucesorales, de tal suerte que los bienes que hacen parte de la masa sucesoral puedan transferirse hasta el cuarto grado de consanguinidad sin limitar este derecho a la representación de los hijos de los hermanos del causante, como sucede actualmente.

Los derechos sucesorales tienen un importante impacto social toda vez que se trata de la regulación de la destinación de los bienes que formaron parte del patrimonio común de un grupo familiar.

Es así como en la partición de la misma se deben garantizar criterios objetivos e igualitarios que se acerquen, en este caso, a la voluntad no expresada del causante.

El Constituyente de 1991 definió la familia, en el artículo 42 como aquella constituida *por vínculos naturales o jurídicos*, es decir, que al reconocer determinados exclusivamente a las parejas que han contraído el vínculo del matrimonio desconoce la protección que se debe dar a las familias constituidas por vínculos naturales, lo cual va en contravía de este importante precepto constitucional.

Esta iniciativa se fundamenta básicamente en el principio de igualdad que *“representa uno de los pilares de toda sociedad bien organizada y de todo Estado Constitucional. Este principio impone al Estado el deber de tratar a los individuos de tal modo que las cargas y las ventajas sociales se distribuyan equitativamente entre ellos. A su vez este deber se concreta en cuatro mandatos: 1. Un mandato de trato idéntico a destinatarios que se encuentren en circunstancias idénticas. 2. Un mandato de trato enteramente diferenciado a destinatarios cuyas situaciones no comparten ningún elemento común. 3. Un mandato de trato paritario a destinatarios cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes que las diferencias (trato igual a pesar de la diferencia), y 4. Un mandato de trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias sean más relevantes que las similitudes”*¹.

Para el caso de las uniones maritales de hecho opera el presupuesto 3, por cuanto desde la misma carta política se consideran situaciones equiparables, la conformación de la familia a través del matrimonio y de otras figuras jurídicas o no.

Frente al derecho a la igualdad en el otorgamiento de derechos, la Corte Constitucional se ha pronunciado en el siguiente sentido:

El derecho a la igualdad, que a la vez constituye un principio fundamental, se traduce en la garantía a que no se instauren excepciones o privilegios que exceptúen a unos individuos de lo que se concede a otros en idénticas circunstancias, de donde se sigue necesariamente, que la real y efectiva igualdad consiste en aplicar la ley en cada uno de los acaecimientos según las diferencias constitutivas de ellos. El principio de la justa igualdad exige precisamente el reconocimiento de la variada serie de desigualdades entre los hombres en lo biológico, económico, social,

*cultural, etc., dimensiones todas que en justicia, deben ser relevantes para el derecho*².

Así las cosas no existen criterios objetivos para otorgar determinados derechos al cónyuge y no hacerlo en las mismas circunstancias al compañero permanente, en aspectos tan importantes como el derecho de alimentos y la porción conyugal, instituciones creadas bajo el principio de solidaridad que debe existir y ser reclamable entre aquellas personas en las que se presume una relación de afecto bien sea por su vínculo de consanguinidad, de afinidad o civil o para aquellas personas que en otra época han contribuido a la subsistencia de la persona a la que ahora le reclaman alimentos.

Mediante Sentencia C-283-11 la Corte Constitucional estableció:

Si bien ante la ausencia de una normativa que permita prodigar una protección a un grupo determinado el juez constitucional puede extender uno existente, como en efecto lo hizo en el caso de las uniones maritales de hecho frente a las parejas del mismo sexo, es al legislador al que corresponde regular las consecuencias jurídicas de ciertos hechos y fenómenos sociales, dado que es el Congreso de la República el escenario natural, en donde hay un sustrato de representación democrática y en el que previa la deliberación amplia y prolija se legisle sobre las materias relacionadas con las uniones maritales de hecho y las parejas del mismo sexo, definiendo asuntos axiales a estas relaciones como, por ejemplo, la forma jurídica que puede tener su vínculo y los derechos que de él se pueden derivar; cuestiones estas que implican el análisis de algunas instituciones de nuestro ordenamiento civil.

De igual manera, analizada la finalidad que persigue esta garantía patrimonial, no hay razón que permita afirmar válidamente que ella sólo pueda tener como destinatario a quien tenga un contrato matrimonial, ya que esta figura tiene su fundamento no en el contrato de matrimonio sino en la necesidad de proteger al miembro de la relación que después de una convivencia fundada en el apoyo y las renunciaciones mutuas, queda con un patrimonio inferior al de aquel que falleció y que le permite optar por participar en él.

Las mencionadas figuras jurídicas, propenden por proteger a las personas en condición de vulnerabilidad, razón por la cual los criterios de discriminación deben ser revisados con especial cuidado. En este caso al no existir una razón justa para desconocer el derecho de los compañeros permanentes a reclamar alimentos y porción conyugal, se propone extenderles estos beneficios como un complemento de todas aquellas normas jurídicas que han propendido por regular las uniones maritales de hecho en las mayores condiciones de igualdad frente al matrimonio.

En conclusión, con base en el derecho fundamental a la igualdad se propone al Congreso de la República regular aspectos de naturaleza civil a favor de las personas que han conformado uniones maritales de hecho y hacer un reajuste a los grados sucesorales de tal suerte que no solo puedan entrar a heredar los compañeros permanentes, sino igualmente los parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad.

3. Proposición

Por las anteriores consideraciones y con base en lo dispuesto en la Constitución Política y la ley, pro-

¹ BERNAL PULIDO, Carlos. El Derecho de los Derechos. Universidad Externado de Colombia 2005, pág. 257.

² Corte Constitucional, Sentencia C-1033-02, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

pongo a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes dar primer debate al texto radicado del Proyecto de ley número 068 de 2012 Cámara, *por medio de la cual se modifica el Código Civil en relación con los grados sucesorales, el derecho a la porción conyugal y de alimentos para el compañero permanente y se dictan otras disposiciones.*

Guillermo Rivera Flórez,
Representante a la Cámara.

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER
DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 068 DE 2012 CÁMARA**

por medio de la cual se modifica el Código Civil en relación con los grados sucesorales, el derecho a la porción conyugal y de alimentos para el compañero permanente y se dictan otras disposiciones.

CAPÍTULO I

Unión marital de hecho

Artículo 1º. Modifíquese el artículo 1º de la Ley 54 de 1990 así:

Artículo 1º. A partir de la vigencia de la presente ley y para todos los efectos civiles, se denomina Unión Marital de Hecho, la *conformada* entre *dos personas*, que sin estar casados, hacen una comunidad de vida permanente y singular. Igualmente, y para todos los efectos civiles, se denominan *compañero y compañera permanente*, a las *personas del mismo o de diferente sexo* que forman parte de la unión marital de hecho.

Artículo 2º. Modifíquese el artículo 2º de la Ley 54 de 1990 así:

Artículo 2º. Se presume sociedad patrimonial entre *compañeros permanentes* y hay lugar a declararla judicialmente en cualquiera de los siguientes casos:

- a) Cuando exista unión marital de hecho durante un lapso no inferior a dos años, entre *dos personas* sin impedimento legal para contraer matrimonio;
- b) Cuando exista una unión marital de hecho por un lapso no inferior a dos años e impedimento legal para contraer matrimonio por parte de uno o de ambos *compañeros permanentes*, siempre y cuando la sociedad o sociedades conyugales anteriores hayan sido disueltas y liquidadas por lo menos un año antes de la fecha en que se inició la unión marital de hecho.

CAPÍTULO II

Titulares del derecho de alimentos

Artículo 3º. Modifíquese el artículo 411 del Código Civil así:

Artículo 411. *Se deben alimentos:*

- 1º. Al cónyuge, *compañero o compañera permanente*.
- 2º. A los descendientes.
- 3º. A los ascendientes.
- 4º. A cargo del cónyuge culpable, al cónyuge divorciado o separado de cuerpo sin su culpa.
- 5º. A los hijos naturales, su posteridad y a los nietos naturales.
- 6º. A los Ascendientes Naturales.
- 7º. A los hijos adoptivos.
- 8º. A los padres adoptantes.
- 9º. A los hermanos.

10. Al que hizo una donación cuantiosa si no hubiere sido rescindida o revocada. La acción del donante se dirigirá contra el donatario.

Para que los compañeros permanentes puedan reclamar su derecho a alimentos deberán haber convivido por un lapso no inferior a dos años y declarar la existencia de la sociedad patrimonial de conformidad con el artículo 2º de la Ley 54 de 1990.

No se deben alimentos a las personas aquí designadas en los casos en que una ley se los niegue.

CAPÍTULO III

Órdenes sucesorales

Artículo 4º. Modifíquese el artículo 1040 del Código Civil así:

Artículo 1040. *Personas en la Sucesión Intestada.* Son llamados a sucesión intestada: los descendientes; los hijos adoptivos; los ascendientes; los padres adoptantes; *los parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad*; el cónyuge, *compañero o compañera permanente* supérstite; el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

El compañero permanente podrá heredar los bienes del causante en el grado que corresponda siempre y cuando no tenga una sociedad conyugal vigente.

Artículo 5º. Modifíquese el artículo 1045 del Código Civil así:

Artículo 1045. *Primer orden hereditario.* Los hijos. Los hijos matrimoniales, adoptivos y extramatrimoniales, excluyen a todos los otros herederos y recibirán entre ellos iguales cuotas, sin perjuicio de la porción conyugal a la que tienen derecho el cónyuge, *compañero o compañera permanente*.

Artículo 6º. Modifíquese el artículo 1046 del Código Civil así:

Artículo 1046. *Segundo orden hereditario - Los ascendientes de grado más próximo.* Si el difunto no deja *descendientes*, le sucederán sus ascendientes de grado más próximo, sus padres adoptantes y su cónyuge, *compañero o compañera permanente*. La herencia se repartirá entre ellos por cabezas.

Artículo 7º. Modifíquese el artículo 1047 del Código Civil así:

Artículo 1047. *Tercer orden hereditario - hermanos y cónyuge o compañero permanente.* Si el difunto no deja descendientes ni ascendientes, ni hijos adoptivos, ni padres adoptantes, le sucederán sus hermanos y su cónyuge, *compañero o compañera permanente*. La herencia se divide la mitad para este y la otra mitad para aquéllos por partes iguales.

A falta de cónyuge o *compañero permanente*, llevarán la herencia los hermanos, y a falta de estos aquel.

Artículo 8º. Modifíquese el artículo 1051 del Código Civil así:

Artículo 1051. *Cuarto y quinto orden hereditario - parientes de consanguinidad hasta el cuarto grado - ICBF.* A falta de descendientes, ascendientes, hijos adoptivos, padres adoptantes, hermanos y cónyuge, *compañero o compañera permanente*, la sucesión se abre en favor de los parientes más cercanos del causante hasta el cuarto grado de consanguinidad, independientemente de la línea.

A falta de estos, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

CAPÍTULO IV

Porción conyugal

Artículo 9°. Modifíquese el artículo 1230 del Código Civil así:

Artículo 1230. La porción conyugal es aquella parte del patrimonio de una persona difunta que la ley asigna al cónyuge, *compañero o compañera permanente* sobreviviente que carece de lo necesario para su congrua subsistencia.

Para que haya lugar a ‘porción conyugal para el compañero permanente se requiere que haya formado una unión marital de hecho con el causante por un lapso no inferior a dos años y sea declarada de conformidad con los medios previstos en el artículo 4° de la Ley 54 de 1990.

Artículo 10. Modifíquese el artículo 1232 del Código Civil así:

Artículo 1232. El derecho se entenderá existir al tiempo del fallecimiento del otro cónyuge, *compañero o compañera permanente*, y no caducará en todo o parte por la adquisición de bienes que posteriormente hiciera el cónyuge sobreviviente.

Artículo 11. Modifíquese el artículo 1233 del Código Civil así:

Artículo 1233. El cónyuge *compañero o compañera permanente* sobreviviente que al tiempo de fallecer el otro cónyuge o *compañero* no tuvo derecho a porción conyugal, no lo adquirirá después por el hecho de caer en pobreza.

Artículo 12. Modifíquese el artículo 1234 del Código Civil así:

Artículo 1234. Si el cónyuge, *compañero o compañera permanente* sobreviviente tuviere bienes, pero no de tanto valor como la porción conyugal, sólo tendrá derecho al complemento, a título de porción conyugal.

Se imputará por tanto a la porción conyugal todo lo que el cónyuge sobreviviente tuviere derecho a percibir a cualquier otro título en la sucesión del difunto, incluso su mitad de gananciales, si no la renunciare.

Artículo 13. Modifíquese el artículo 1235 del Código Civil así:

Artículo 1235. El cónyuge sobreviviente, *compañero o compañera permanente* podrá, a su arbitrio, retener lo que posea o se le deba, renunciando la porción conyugal, o pedir la porción conyugal, abandonando sus otros bienes y derechos.

Artículo 14. Modifíquese el artículo 1236 del Código Civil así:

Artículo 1236. La porción conyugal es la cuarta parte de los bienes de la persona difunta, en todos los órdenes de sucesión, menos en el de los descendientes.

Habiendo tales descendientes, el viudo, viuda, *compañero o compañera permanente sobreviviente* será contado entre los hijos, y recibirá como porción conyugal la legítima rigurosa de un hijo.

Artículo 15. Modifíquese el artículo 1237 del Código Civil así:

Artículo 1237. Si el cónyuge, *compañero o compañera permanente* sobreviviente hubiere de percibir

en la sucesión del difunto, a título de donación, herencia o legado, más de lo que corresponde a título de porción conyugal, el sobrante se imputará a la parte de los bienes de que el difunto pudo disponer a su arbitrio.

Artículo 16. Modifíquese el artículo 1238 del Código Civil así:

Artículo 1238. El cónyuge, *compañero o compañera permanente* a quien por cuenta de su porción conyugal haya cabido a título universal alguna parte en la sucesión del difunto, será responsable a prorrata de esta parte, como los herederos en sus respectivas cuotas.

Si se imputare a dicha porción la mitad de ganancias, subsistirá en esta la responsabilidad especial que le es propia, según lo prevenido en el título de la sociedad conyugal.

En lo demás que el viudo o viuda, *compañero o compañera permanente* perciba, a título de porción conyugal, sólo tendrá la responsabilidad subsidiaria de los legatarios.

Artículo 17. Modifíquese el artículo 1278 del Código Civil así:

Artículo 1278. El cónyuge, *compañero o compañera permanente* sobreviviente tendrá acción de reforma para la integración de su porción conyugal, según las reglas precedentes.

Artículo 18. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Atentamente,

Guillermo Rivera Flórez,

Representante a la Cámara.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 052 DE 2012 CÁMARA

por medio de la cual se articula en los niveles nacional y territorial el Sistema Integral de Apoyo a la Mujer y a la Menor en Situación de Maltrato y se dictan otras disposiciones.

ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 003 DE 2012 CÁMARA

por medio de la cual se crea la Unidad de Vigilancia contra el Maltrato a la Mujer.

Doctor

GUSTAVO PUENTES

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 052 de 2012 Cámara, *por medio de la cual se articula en los niveles nacional y territorial el Sistema Integral de Apoyo a la Mujer y a la Menor en Situación de Maltrato y se dictan otras disposiciones*, acumulado con el Proyecto de ley número 003 de 2012 Cámara, *por medio de la cual se crea la Unidad de Vigilancia contra el Maltrato a la Mujer.*

Respetado señor Presidente:

En atención a la designación hecha por usted, nos permitimos presentar a consideración de la honorable Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, el informe de ponencia

para primer debate al proyecto de ley de la referencia, en los siguientes términos:

I. Trámite y acumulación

El Proyecto de ley número 052 es de iniciativa congresional, y fue radicado por su autora la honorable Representante Victoria Eugenia Vargas Vives el pasado 1° de agosto de 2012, ante la Secretaría General de la Corporación. A su vez el Proyecto de ley número 003 es de iniciativa congresional, y fue radicado por su autor el honorable Representante Augusto Posada el pasado 20 de julio de 2012, ante la Secretaría General de la Corporación. En fecha 30 de julio y 3 de agosto de 2012 llegan respectivamente los proyectos de ley a la Comisión Primera Constitucional, siendo asignada la presentación del informe de ponencia para primer debate a los suscritos ponentes, previo el trámite secretarial correspondiente que dispuso su acumulación por la evidente identidad de objeto y similitud temática.

Los ponentes en Cámara consideramos que la base para la discusión y aprobación de esta iniciativa debe ser el propósito, recogido en las dos propuestas, de estructurar un mecanismo o sistema nacional que no solo vigile acciones de funcionarios y entidades, pues con ello se estarían replicando competencias legales y constitucionales de otros órganos, sino que además articule autoridades en todos los niveles del Estado, establezca herramientas de registro unificado de casos, defina estructuras operativas frente a las autoridades y normas existentes y actualice las concordancias normativas en materia de seguimiento, presentación de informes, desarrollo de políticas públicas y determinación de responsabilidades en el país.

Por ello y para efectos prácticos se considera conveniente vincular en un solo articulado todo lo que no contradiga los principios de la administración pública, ni la normatividad existente más favorable, incorporando además a la propuesta la creación de una única unidad de vigilancia, sin desconocer que ya existen figuras similares como el Comité de Seguimiento de que trata el artículo 35 de la Ley 1257 de 2008, pero con la intención de que sea el debate el que decante y clarifique la realidad de ese Comité y la necesidad de fortalecerlo o reemplazarlo por la figura propuesta. En tal sentido los ponentes solicitamos de la Comisión darle primer debate, unificando como título el asignado a esta iniciativa, así *por medio de la cual se articula en los niveles nacional y territorial el Sistema Integral de Apoyo a la Mujer y a la Menor en Situación de Maltrato y se dictan otras disposiciones*, en el entendido de que es la estructuración del sistema lo que mueve el núcleo esencial del proyecto y en él están incorporados los mecanismos de seguimiento y control bajo la denominación de otras disposiciones.

II. Antecedentes, objeto y contenido

Los proyectos de ley se insertan en el contexto de democratización y materialización de una real equidad en nuestro Estado de Derecho, del desarrollo pleno de la Constitución Política y del cumplimiento de los compromisos internacionales que en estas materias ha suscrito el Estado colombiano.

De acuerdo con la exposición de motivos, el Proyecto de ley número 052 de 2012 propone la articulación del Sistema Integral de Apoyo a la Mujer y a la Menor en Situación de Maltrato, con el propósito de hacer de este la instancia o mecanismo rector oficial y permanente para la prevención y protección contra el

feminicidio¹, maltrato o abuso de que son o llegaren a ser víctimas las mujeres de cualquier edad y condición.

A su vez, el Proyecto de ley número 003 de 2012 propone crear la Unidad de Vigilancia contra el Maltrato a la Mujer, la cual dependería de la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer, y tendría como objetivo vigilar el cumplimiento y su aplicación de las normas que rigen sobre violencia contra la mujer, y especialmente los entes que intervienen en el protocolo de atención a las mujeres violentadas garantizando que dichos procesos sean acelerados y realizados efectivamente.

Para ello se estructura una figura normativa que permita identificar, consolidar y unificar en los niveles nacional y territorial, de una parte las entidades y dependencias, y de otra las medidas legales y administrativas existentes contra cualquier forma de violencia de género. También se identifican en dicho esquema nuevas entidades, autoridades y responsabilidades.

El texto del proyecto cuenta con 20 artículos, que son el punto de partida de la discusión en su primer debate en la Comisión Primera Constitucional, incorporando lo pertinente a las propuestas de los autores de los proyectos acumulados.

El **artículo 1°**, que corresponde al artículo 1° del Proyecto de ley número 052 de 2012, que expone como objeto el de Identificar, consolidar y unificar de manera eficiente en los niveles nacional y territorial las entidades y medidas legales y administrativas existentes contra cualquier forma de violencia de género, incluyendo nuevas entidades, autoridades y responsabilidades, a través de la articulación del Sistema Integral de Apoyo a la Mujer y a la Menor en Situación de Maltrato.

El **artículo 2°**, que corresponde al artículo 2° del Proyecto de ley número 052 de 2012, identifica el marco normativo aplicable al proyecto, atendiendo a que en la actualidad existen varias disposiciones orientadas a establecer tipologías en materia de maltrato y violencia contra la mujer y su núcleo familiar y a identificar responsabilidades funcionales en materia de prevención y protección a cargo de autoridades judiciales, administrativas y de policía; pero se tienen en cuenta las disposiciones mediante las cuales el Gobierno nacional ha adoptado medidas concretas para evaluar el fenómeno de la violencia de género involucrando instancias y entidades en la creación de la Comisión Intersectorial denominada “Mesa Interinstitucional para Erradicar la Violencia contra las Mujeres”, o con la redefinición de funciones a cargo de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, al igual que con la creación en su momento del Observatorio de Asuntos de Género.

Este mismo artículo refiere a los principios para su interpretación y aplicación. Igualmente y toda vez que la definición de violencia y el concepto de daño contra la mujer y los criterios de interpretación y las garantías mínimas aplicables a mujeres y niñas se encuentran establecidos en el Capítulo I de la Ley 1257 de 2008, es a ella y a las que la adicionen, modifiquen o deroguen que se remitirá la operación del Sistema en tales asuntos.

¹ Véase desarrollo idiomático y jurídico del término, Pág. --.

El **artículo 3º**, que corresponde al artículo 3º del Proyecto de ley número 052 de 2012, incluye como disposición general la obligación para las autoridades nacionales, departamentales, distritales y municipales de implementar, dentro de sus competencias constitucionales y legales, una política pública permanente y coordinada para el Apoyo a la Mujer y a la Menor en Situación de Maltrato en sus respectivas jurisdicciones, la cual deberá contener como mínimo los parámetros que en la materia determine el Sistema Integral de Apoyo a la Mujer y a la Menor en Situación de Maltrato.

Los **artículos 4º, 5º, 6º, 7º y 8º**, que corresponden al proyecto 003 de 2012, de la autoría del honorable Representante Augusto Posada, desarrollan los aspectos relativos a la definición, integrantes, funciones, acciones y periodicidad de reuniones de la Unidad de vigilancia contra el maltrato a la mujer. En este evento se argumenta que no obstante el decidido trabajo con autoridades y expertos por la equidad de género de la mujer, incluyendo las organizaciones de mujeres y sobre todo el trabajo de la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, es un hecho que no existe un ente que vigile las entidades que entran dentro del protocolo de atención y hagan cumplir la ley.

El **artículo 9º** define que es el Sistema Integral de Apoyo a la Mujer y a la Menor en Situación de Maltrato e identifica las entidades, instancias y organismos que lo componen, incluyendo, además de autoridades ya vinculadas constitucional y legalmente en esta materia, a nuevas entidades, así:

- La Comisión Intersectorial denominada “Mesa Interinstitucional para Erradicar la Violencia contra las Mujeres” creada por el Decreto número 164 de 2010, que coordinará el funcionamiento del Sistema.
- Las autoridades que integran el Comité de Seguimiento creado en virtud del artículo 35 de la Ley 1257 de 2008.
- El (la) Fiscal General de la Nación o su delegado (a).
- El Director (a) del Instituto Colombiano de Medicina Legal y Ciencias Forenses o su delegado(a), entidad adscrita a la Fiscalía General de la Nación.
- Los Gobernadores.
- Los Alcaldes Distritales y Municipales.

Este mismo artículo indica que para efectos de combatir la “responsabilidad difusa” y evitar que dicho fenómeno diluya el cumplimiento del propósito del Sistema Integral, el marco normativo obligatorio para todas y cada una de las instancias, entidades y funcionarios será de manera inescindible, complementaria y concordante con el contenido del proyecto que hoy se somete a consideración de la Comisión Primera, junto con la normatividad a que hace referencia el artículo 2º.

El **artículo 10** permite por fin la creación del Registro Unificado de Casos de Violencia contra la Mujer, atendiendo a competencias legales previamente determinadas que a la fecha no han sido cabalmente desarrolladas, y en tal medida propone acciones concretas para cumplir tal obligación legal a través de la materialización de tal registro, lo define, establece sus parámetros de funcionamiento, su objetivo principal y sus objetivos concretos, las responsabilidades en su operación, alimentación y actualización, así como las concordancias normativas correspondientes.

El **artículo 11** contempla la operación del Sistema en el Nivel Territorial, para efectos de eficiencia, responsabilidad y manejo proporcional y con criterios de política pública que abarque todo el territorio nacional. En esa medida el proyecto señala que la operación del Sistema procederá respecto de los departamentos, distritos y municipios en un esquema que atendiendo a la normatividad vigente considere las divisiones administrativas y territoriales y las competencias generales establecidas para ellos. Así, se dispone que además de las previsiones legales ya señaladas, en cada departamento y distrito deberá existir un Centro de Atención Integral de Apoyo a la Mujer y a la Menor en Situación de Maltrato, que será responsable de la coordinación en la aplicación de las disposiciones contenidas en el proyecto, el cual deberá atender y hacer seguimiento permanente a los programas correspondientes en cada municipio o localidad, detallando las funciones en cada caso.

Los **artículos 12, 13 y 14** recogen, bajo el concepto de Responsabilidad Institucional, una serie de deberes y obligaciones que respetando sus competencias constitucionales y legales señalan a la Policía Nacional como parte de la Mesa Interinstitucional para Erradicar la Violencia contra las Mujeres, a la Fiscalía General de la Nación y al Instituto Colombiano de Medicina Legal y Ciencias Forenses, atendiendo al evidente grado de intermediación que tienen en el conocimiento, atención y manejo directo de la gran mayoría de casos dentro de la materia de este proyecto.

Dentro del aparte de Mecanismos de seguimiento y control en el **artículo 15**, se ordena que sin perjuicio de obligaciones hoy existentes para algunas de las entidades, organismos y autoridades que conforman el Sistema Integral de Apoyo a la Mujer y a la Menor en Situación de Maltrato, todos sus integrantes deberán dentro del año siguiente a la expedición de la ley y con periodicidad anual presentar ante la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso de la República los informes que la norma relaciona, subsidiando tales obligaciones a través de las concordancias normativas correspondientes, unificándolas en cuanto al contenido de los informes, periodicidad en su presentación e instancia específica ante la cual deberán ser rendidos. Esto en virtud de lo establecido en el artículo 5º de la Ley 1434 de 2011.

En el **artículo 16** se dispone que el incumplimiento de los deberes y obligaciones que recaen en las instancias, entidades y funcionarios señalados en el proyecto y en las demás normas concordantes y relacionadas, será considerado causal de mala conducta y sancionado disciplinariamente sin perjuicio de las acciones de orden fiscal o penal que surjan del mismo.

El **artículo 17** permitirá la modificación del artículo 2º de 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 (...)” que contiene la definición de violencia contra la mujer, ampliando su significado y espectro de protección al incluir la noción de feminicidio.

El **artículo 18** permitirá que todas las entidades e instituciones integrantes del Sistema incluyan en sus planes anuales las acciones necesarias para dar cumplimiento a las obligaciones que se les han definido tanto en esta ley como en aquellas existentes relativas a la materia, y se dispone que con ese propósito deberán contemplar los recursos necesarios en sus

presupuestos, teniendo en cuenta el esquema de cobertura nacional que se propone con el proyecto y la recurrente argumentación de las instancias y entidades que actualmente tienen a su cargo la atención de los casos de violencia contra la mujer, relativa a que no se cumple con la misma por la “crónica” falta de recursos y personal calificado.

El artículo 19, disposición transitoria, contempla que para efectos de la instalación, determinación de reglamento y puesta en funcionamiento del Sistema Integral de Apoyo a la Mujer y a la Menor en Situación de Maltrato, la Secretaría Técnica de la Mesa Interinstitucional para Erradicar la Violencia contra las Mujeres, creada por el Decreto número 164 de 2010, deberá convocar dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la ley a las instancias, instituciones y funcionarios que en los niveles nacional y territorial lo conforman.

Finalmente se incluye la vigencia de la norma artículo 20.

III. Consideraciones frente al proyecto de ley Generales sobre violencia de género

Dos expresiones describen el estado de la política estatal para enfrentar y resolver el grave problema de la violencia contra las mujeres y las niñas en Colombia: “responsabilidad difusa” y “normatividad ineficaz”.

La violencia intrafamiliar se constituye en un problema social de gran magnitud que aqueja de forma regular a amplios segmentos de la población. Las mujeres, los menores y los ancianos de ambos sexos son los grandes afectados. La violencia al interior de la familia es un comportamiento aprendido, consciente y deliberado, producto de una estructura social que se ha basado en la inequidad. Los fenómenos de violencia dentro de la familia resultan de una relación de poder desigual, que es practicada por quienes sienten que tienen el derecho de intimidar y controlar a otros.

Según el diario *El Tiempo* “El primer gran estudio sobre feminicidio –asesinatos motivados por condición de género– en Colombia trae cifras escalofriantes. Haciendo a un lado las muertes y lesiones en combates, entre el 2002 y el 2009 hay registro oficial de un promedio de 245 casos diarios de violencia contra las mujeres. En el 50 por ciento de estos hechos, los agresores eran personas conocidas por ellas, y, peor aún, en el cuarenta por ciento de los episodios de mujeres asesinadas –11.976 en el mismo lapso–, el homicida fue su pareja o un familiar. El hogar se perfila como el lugar más inseguro para ellas: cada 10 minutos hay un caso de violencia”². (Cursiva y resaltado fuera del texto original).

De acuerdo con la Fundación Plan, los hallazgos incorporados al documento “Y los niños que” elaborado para identificar cómo perciben los niños la situación de las niñas desde la perspectiva de género, revelan en un estudio –hecho con niños varones entre los 12 y 18 años de 50 países, incluido Colombia– determinó que el 65 por ciento de los participantes está total o parcialmente de acuerdo con la declaración de que “una mujer debe tolerar la violencia para mantener junta la familia”. Y el 43 por ciento aprueba que hay ocasiones en las que “una mujer merece ser golpeada”³. Respecto de la discriminación contra las niñas y las mujeres, la Directora de dicha Fundación en el país

señala que “la misma es una importante causal de pobreza. Y asegura que aunque niñas y niños tienen los mismos derechos, su acceso a ellos es diferente. (...) ‘En nuestra cultura (...) se ha aceptado que la mujer es inferior al hombre y que no tienen los mismos derechos, o que si un hombre le pega a una mujer es porque se lo merece o porque ella lo provoca’”⁴. (Cursiva y negrilla fuera del texto original).

Este proyecto de ley se enfoca entonces en un fenómeno social legitimado por siglos de permisividad y costumbre y que a pesar de su extensión y gravedad, no ha sido evaluado en nuestro medio con la seriedad e importancia que merece, en gran parte porque hasta hace muy poco el espacio de lo familiar había sido reconocido como un espacio que pertenece a la intimidad, y los comportamientos violentos se llegan a legitimar como herramientas útiles para educar, mantener el control, o como mecanismo válido para resolver sus conflictos en un escenario de inversión de valores o de falsa ponderación de roles sociales. En materia de feminicidio u otras formas de abuso y maltrato el común denominador es la falta de atención oportuna, el escaso o nulo seguimiento y protección eficaz en el manejo de los cientos de casos que a diario se denuncian; ¿pero qué decir de las cifras oscuras: aquellas que no se consolidan ni se integran a un aparato estadístico porque los casos nunca son denunciados y las víctimas nunca son atendidas?

Al respecto los medios de comunicación en la reseña del más reciente informe sobre feminicidios en Colombia, indicaron que “Muchos de los casos fueron cometidos por integrantes de la Fuerza Pública o de los grupos armados ilegales (paramilitares y Farc). Tan solo entre el 2005 y el 2009, los actores armados fueron responsables de 864 homicidios, sin contar los registrados en medio de combates. En estos casos, el estudio resalta que en un buen porcentaje de feminicidios que han sido identificados por Medicina Legal, los victimarios son policías o soldados”⁵. De acuerdo con la Fundación La Casa de la Mujer “Lo paradójico del tema es que el feminicidio ni siquiera es mencionado en Colombia. Está en la ley, pero la mayoría de delitos quedan en la impunidad”⁶.

Gracias al incansable trabajo de Organizaciones No gubernamentales, registrado a través de los medios de comunicación⁷, se detectan tendencias y patrones ligados a fenómenos culturales territoriales muy arraigados, en los que por ejemplo se informa que el Departamento del Atlántico “ocupa el primer lugar entre los departamentos costeros con mayores índices de violencia contra la mujer –3 de cada 5 mujeres han sido maltratadas física y sexualmente por su compañero, esposo o expareja...”. La representante de la Red Nacional de Mujeres Nodo Atlántico⁸ expresó que “durante el 2010 las autoridades registraron más de 10 mil casos por maltrato de pareja en el Atlántico, siendo Barranquilla el municipio donde se concentra más del 75 por ciento de los casos...”.

⁴ Ídem.

⁵ Fuente: Diario *El Tiempo*, página 2, Informe Primer Plano, abril 17 de 2011.

⁶ Olga Amparo Sánchez –Directora. Reportaje *El Tiempo*, abril 17 de 2011.

⁷ Fuente: Diario *El Heraldo*, Secc. A, Página 2A, agosto 11 de 2011.

⁸ Ídem.

² Primera página, Informe Primer Plano, abril 17 de 2011.

³ Fuente: Diario *El Tiempo*, septiembre 23 de 2011.

En este dramático escenario nacional el proyecto que se somete a consideración del Congreso de la República busca propiciar un marco de responsabilidades estatales y aplicación efectiva de normas que permitan identificar, consolidar y unificar de manera eficiente en los niveles nacional y territorial las entidades y los mecanismos legales y administrativos existentes orientados a la prevención contra cualquier forma de violencia contra la mujer, incluyendo la noción de feminicidio, acorde con valiosos y reconocidos desarrollos doctrinales y jurisprudenciales en el escenario internacional⁹.

La propuesta se orienta a la activación definitiva y eficiente de los mecanismos de prevención y protección legal hoy en día existentes pero inaplicados por muy diversas causas, evento que desafortunadamente ha permitido que recientes y conocidos casos por parte de la opinión pública sean de diaria ocurrencia en todo el territorio nacional.

En ese orden de ideas, con las disposiciones contenidas en el proyecto se pretende articular el **Sistema Integral de Apoyo a la Mujer y a la Menor en Situación de Maltrato**, de forma tal que este se constituya en el mecanismo rector oficial y permanente para la prevención y protección contra el abuso de que son o llegaren a ser víctimas las mujeres de cualquier edad y condición, teniendo en cuenta que aunque existen normas específicas que determinan competencias y responsabilidades y se han creado o identificado en cabeza de autoridades existentes una gran cantidad de funciones y deberes en materia de detección, evaluación, ocurrencia y adopción de medidas estatales contra la violencia y el maltrato de que ellas son víctimas permanentes, lo cierto es que su eficacia es discutible y las lesiones, las agresiones, los homicidios y todas las formas de acoso siguen en su mayoría ocultas o desatendidas por falta de acciones concretas que castiguen a los culpables, protejan a las víctimas y modifiquen los paradigmas sociales frente a la permisividad y la violencia de género.

Específicas sobre su necesidad y naturaleza

– La figura del Sistema Integral de Apoyo a la Mujer y a la Menor en Situación de Maltrato encuentra su fundamento en la necesidad de articular de una vez por todas y de forma eficiente y urgente normas y esfuerzos estatales para enfrentar el fenómeno de la violencia contra mujeres y niñas, a través de los organismos y entidades previstos en la ley y con la inclusión de nuevas entidades, autoridades y responsabilidades en la conformación del Sistema, que en su operación involucra como elementos básicos:

- La recolección de información con protocolos unificados que permitirá la estructuración y puesta en marcha de un registro único ya previsto en la ley a través del cual se documenten los hechos de violencia y abuso en todas sus manifestaciones incluyendo víctimas, agresores, tipo de daño, clase de atención y respuesta institucional, medidas de protección etc.

- La determinación de responsabilidades específicas y acciones a cargo de entidades y funcionarios en lo nacional y lo regional.

- Los mecanismos de seguimiento y control.

- La identificación de responsabilidades políticas, administrativas y disciplinarias, y

- El componente presupuestal.

Se precisa que el proyecto respeta y mantiene las estructuras y figuras administrativas existentes en materia de acceso a la justicia, a los servicios de salud física y mental y la atención inmediata en materia policiva y judicial tal como están previstos en la legislación vigente sobre la materia, que como se señaló antes están integrados al marco normativo de operación del Sistema, pero buscando articularlas y hacerlas de aplicación permanente, oportuna y eficiente.

– En cuanto a las instancias, entidades y funcionarios que conformarán el Sistema, en primer lugar el proyecto respeta totalmente lo dispuesto en el Decreto número 164 de 2010 para la Comisión Intersectorial denominada “Mesa Interinstitucional para Erradicar la Violencia contra las Mujeres” pero la dota de herramientas concretas y acciones específicas que van más allá de su misión inicial de ser instancia de coordinación para coadyuvar, o de promover o impulsar la difusión normativa y la inclusión de los componentes de género, lo cual se propone a través de las siguientes disposiciones:

- La fortalece al designarla como coordinadora del Sistema con responsabilidades concretas adicionales a las ya asignadas, orientadas a materializar verdaderos mecanismos de información, evaluación, promoción, prevención y protección en lo nacional y en lo territorial y local.

- Establece los parámetros de operación, alimentación y actualización del Registro Unificado de Casos de Violencia contra la Mujer que el precitado decreto le ordenó promover.

- Se respalda su misión legal y se le brindan herramientas concretas para cumplir con las funciones de promoción y coordinación ya asignadas y con las fijadas en esta ley, al integrarla con el Comité de Seguimiento que por mandato de la Ley 1257 de 2008 debe crear la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer junto con la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, entidades inexplicablemente no vinculadas en el Decreto número 164 de 2010 a la Comisión Intersectorial.

– El Sistema incluye, como novedad del esquema propuesto, a la Fiscalía General de la Nación y al Instituto Colombiano de Medicina Legal y Ciencias Forenses en razón de sus competencias constitucionales y legales, atendiendo al evidente grado de inmediatez que tienen estas entidades, al igual que la Policía Nacional, en el conocimiento, atención y manejo de la gran mayoría de casos dentro de la materia de este proyecto.

– Siendo el propósito fundamental de la iniciativa la articulación real en todo el territorio nacional del Sistema Integral de Apoyo a la Mujer y a la Menor en Situación de Maltrato, se considera que para que ello sea posible debe vincularse de manera directa a las entidades territoriales –Departamentos, Distritos y Municipios– haciéndolas responsables en un escenario de coordinación, descentralización y subsidiariedad. Con este fin se integran como miembros del sistema en el

⁹ El feminicidio, parte del bagaje teórico feminista, procede tanto de las autoras Diana Russell y Jill Radford en su obra “*Femicide. The politics of woman killing*”, como por Mary Anne Warren en 1985 en su libro “*Gendercide: The Implications of Sex Selection*”. Ambos conceptos fueron castellanizados por la política feminista mexicana Marcela Lagarde como “*feminicidio*”, siendo adoptado este término, tras un largo debate, frente al término “*genericidio*”.

nivel territorial a los gobernadores y alcaldes para que en sus jurisdicciones y a través de mecanismos puntuales asuman los compromisos y obligaciones que frente a sus comunidades y ciudadanos les corresponden –las ya previstas en la normatividad vigente y las que este proyecto propone– en todo caso bajo los lineamientos que establezca el Sistema.

En este escenario las disposiciones vigentes han sido, en gran medida, inoperantes o poco eficaces por igual en las grandes ciudades y en los más apartados rincones de nuestro país. La gravedad del problema y los patrones de ocurrencia de actos de feminicidio, abuso o maltrato contra mujeres y niñas no distinguen entre lo rural y lo urbano o lo central y lo regional.

Por ello es necesario que de manera definitiva se articule el nivel territorial en el Sistema Integral de Apoyo a la Mujer y a la Menor en Situación de Maltrato, para efectos de eficiencia, responsabilidad y manejo proporcional y con criterios de política pública que abarque todo el territorio nacional, haciendo exigibles responsabilidades puntuales de las entidades territoriales y de los funcionarios que en esos niveles de la Administración tienen por mandato legal obligaciones y deberes concretos en el manejo y la solución del problema.

Así, se dispone que además de las previsiones legales ya señaladas, en cada departamento y distrito deberá existir un Centro de Atención Integral de Apoyo a la Mujer y a la Menor en Situación de Maltrato, que será responsable de la coordinación en la aplicación de las disposiciones contenidas en el proyecto, el cual deberá atender y hacer seguimiento permanente a los programas derivados de la ley correspondiente en cada municipio o localidad, según las funciones que el articulado señala.

En cuanto a los esquemas de atención, apoyo y protección establecidos en la Ley 1257 de 2008, se dispone para los Centros Regionales que tales esquemas deberán contemplar atención médica básica urgente y estabilización, asistencia psicológica y legal inmediata y acompañamiento en escenarios administrativos o judiciales, y la adopción de las medidas mínimas de protección y seguridad física urgente que demande el caso que sea de su conocimiento. Así mismo y en atención a los documentados y frecuentes eventos de omisión, dilación, falta de seguimiento y atención oportuna y suficiente a las mujeres y niñas víctimas, se determina que en ningún evento estas podrán diferirse o dilatarse injustificadamente cuando ella o sus familiares acudan a solicitar el apoyo y protección del Centro. Por ello se establece como obligación para los funcionarios y responsables de la operación de los Centros Regionales reportar las omisiones, dilaciones u obstrucción de las autoridades judiciales, forenses o de policía en la atención de los casos puestos bajo su conocimiento o aquellos asignados como resultado de la aplicación de la ley.

En este aspecto se señala que toda vez que en un significativo número de entes territoriales existen Centros de Convivencia, Casas de Justicia u otros escenarios institucionales de acceso a la justicia las autoridades territoriales deberán adoptar las medidas correspondientes, bajo la supervisión del Ministerio del Interior o quien haga sus veces, para implementar en dichas dependencias los Centros de Atención de que trata el proyecto.

– Unidad de Vigilancia Contra el Maltrato a la Mujer.

Con pleno conocimiento de los programas que tiene la Alta Consejería de la presidencia para la equidad de la mujer, entre los cuales se encuentra el Observatorio de Asuntos de Género (OAG) que comienza su funcionamiento a partir de la aprobación de la Ley 1006 de 2006 y que, entre otras funciones, realiza un seguimiento a la aplicación de normas nacionales e internacionales vigentes, este rige solo como analizador de las circunstancias por las que se produce la violencia contra la mujer con el fin de generar datos para el posterior trabajo de prevención. Pero no controla los entes que intervienen en la atención de la misma.

Por otro lado, está la Comisión Intersectorial denominada “Mesa Interinstitucional para Erradicar la Violencia contra las Mujeres”, cuyo propósito es aunar esfuerzos para la articulación, coordinación y cooperación entre las entidades, a fin de lograr la atención integral, diferenciada, accesible y de calidad a las mujeres víctimas de la violencia. Sin embargo, creemos necesario la creación de una unidad que pertenezca a la mesa como agente que vigile directamente las entidades que intervienen en el protocolo de atención a las mujeres violentadas, con el único fin de hacer cumplir las leyes.

Finalmente, el Comité de Seguimiento a la Implementación de la Ley 1257 de 2008, el cual se nutre de la información presentada por las organizaciones de las mujeres pero no de las entidades que atienden los casos.

Es necesaria una Unidad que vigile las siguientes actuaciones, pero además vigile las diferentes Entidades que intervienen dentro del proceso de atención a las mujeres violentadas. Con el fin de detectar inconvenientes, establecer planes de trabajo en cada municipio y lograr erradicar efectivamente la violencia contra la mujer.

El brindar un buen servicio permitirá crear confianza y con esto que más mujeres violentadas denuncien. En Colombia se tienen los mecanismos para erradicar la violencia contra la mujer solo debemos hacer que funcionen a cabalidad.

Después de conocer la normatividad que rige en nuestro país la Ley 248 de 1995, la Ley 294 del 16 de julio de 1996, Ley 882 de 2004, Ley 1257 de 2008 y su reglamentación sancionada por el presidente el pasado 10 de julio, por el cual se hace un merecido reconocimiento a la labor de la bancada de mujeres del Congreso de la República y al ACPEM, por su avance en materia legislativa para la protección de la mujer y más que se ha reconocido por autoridades en la materia que en la práctica falta intervención para que las leyes se cumplan, por ello se creará la Unidad de Vigilancia Contra el Maltrato a la Mujer, lo cual permitirá una efectiva respuesta a los casos y generar que las mujeres denuncien.

Con el proyecto de ley que permite sea penalizado el maltrato más la labor de la “Mesa Interinstitucional para Erradicar la Violencia contra las Mujeres” y la Unidad veedora que haga que esto se cumpla, sería un círculo completo. Además, de permitir visualizar los infractores de la ley de una forma más efectiva, por otro lado se irá poco a poco desnaturalizando en algunas regiones este tipo de violencias.

La Alta Consejería para la Equidad de la Mujer tiene dentro de sus funciones “la gestión de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo por parte de todas las entidades públicas, sectoriales y territoriales, así como formular, diseñar y ejecutar programas y proyectos específicos dirigidos a mejorar la calidad de vida de las mujeres” por lo tanto se le concede a este órgano la facultad de llevar a cabo el funcionamiento de la Unidad de Vigilancia Contra el Maltrato a la Mujer.

Como lo establece el Decreto número 3445 del 17 de septiembre de 2010 en el artículo 20, se establecen las funciones bajo las cuales opera la Alta Consejería y se le confiere la potestad de guiar las políticas en favor de la mujer vulnerable, además de permitirle establecer los mecanismos para dar cumplimiento a la normatividad vigente en la materia, por lo cual se crea la Unidad de Vigilancia Contra el Maltrato a la Mujer, como mecanismo efectivo y complementario a la normatividad sobre protección a la mujer violentada.

– Registro Unificado de Casos de Violencia contra la Mujer. La figura de un sistema unificado que registre los casos de violencia contra la mujer fue prevista en el Decreto número 164 de 2010, al asignársele a la Mesa Interinstitucional para Erradicar la Violencia contra las Mujeres la función de “Promover un sistema de registro unificado de casos de Violencia contra la Mujer”. El proyecto propone acciones concretas para cumplir tal obligación legal materializando el sistema de registro, definiéndolo, estableciendo sus parámetros de funcionamiento, su objetivo principal, sus objetivos concretos, las responsabilidades en su operación, alimentación y actualización. En efecto se ha considerado que para que el Sistema Integral de Apoyo a la Mujer y a la Menor en Situación de Maltrato pueda realmente cumplir con su propósito, su mejor recurso técnico lo constituye el Registro Unificado de Casos de Violencia contra la Mujer, el cual se define como la base de datos nacional que recoge todos los reportes actualizados de casos de feminicidio, abuso, maltrato o violencia en cualquiera de sus manifestaciones contra niñas y mujeres, así como de las medidas de apoyo y protección brindadas en cada evento.

Este registro, que debe ser alimentado permanentemente por las instancias, instituciones y funcionarios en los niveles nacional y territorial que conforman el Sistema Integral, tiene como objetivo general el de permitir al Estado cumplir con las disposiciones internacionales e internas aplicables en la materia a través de la adopción de políticas públicas, expedición de legislación, diseño de planes y programas de acción y cumplimiento de las garantías constitucionales. Aquí se ha previsto que atendiendo al marco legal existente, las experiencias adquiridas en el estudio y evaluación del tema, la calificación y preparación de las instancias y funcionarios existentes en la recopilación, análisis y priorización de información técnica y estadística y la infraestructura administrativa existente, la operación y actualización del Registro Unificado de Casos de Violencia contra la Mujer estará en principio a cargo del Observatorio de Asuntos de Género (OAG) del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Ello no es óbice para que a través del reglamento del Sistema se establezcan responsabilidades operativas, logísticas y administrativas a cargo de los demás integrantes del mismo en este aspecto. De hecho prevé el articulado que sin perjuicio de su obligación principal de participar en la estructuración, apli-

cación y seguimiento de la política pública de Apoyo a la Mujer y a la Menor en Situación de Maltrato, todas las instancias y entidades que conforman el Sistema concurren en la implementación, puesta en marcha y alimentación permanente del Registro Unificado, lo cual deberá hacerse siguiendo los lineamientos y bajo la coordinación de la Mesa Interinstitucional instalada mediante el Decreto número 164 de 2010, señalándose un plazo inicial de un año contado a partir de la expedición de la ley.

Valga mencionar que toda vez que la Ley 1257 de 2008 y el Decreto Presidencial número 164 de 2010 ya han establecido obligaciones específicas frente al aporte de información relativa a violencia de género y violencia contra la mujer, se señala la concordancia normativa correspondiente.

– Si bien de acuerdo con la legislación vigente algunas de las entidades que se incorporan al Sistema Integral de Apoyo a la Mujer y a la Menor en Situación de Maltrato ya tienen la obligación legal de presentar informes al Congreso de la República, el proyecto incorpora y subsume tales obligaciones a través de las concordancias normativas correspondientes, unificándolas en cuanto al contenido de los informes y periodicidad en su presentación, en concordancia con la reciente sanción de la Ley 1434 de 2011, por la cual se crea la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso de la República.

– El proyecto incluye, atendiendo a la tendencia internacional, la modificación del artículo 2° de 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 (...)*” ampliando su significado y espectro de protección al incluir la noción de feminicidio incorporada actualmente en la mayoría de las legislaciones especiales que sobre la misma materia han expedido otros países latinoamericanos, aceptada por la comunidad internacional y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, gracias a la lucha y esfuerzo de las mujeres y víctimas y al trabajo reconocido de tratadistas y estudiosos en la materia.

El feminicidio o femicidio es un neologismo creado a través de la traducción del vocablo inglés *femicide* y se refería inicialmente al homicidio evitable de mujeres por razones de género. El feminicidio pretende, dentro de la esfera de la violencia contra la mujer, ir más allá del concepto tradicional de las acciones violentas contra las mujeres para englobar otras conductas que habitualmente no son tenidas en cuenta como, por ejemplo, la falta de atención médica a problemas sanitarios femeninos (en campos como la ginecología y la toxicología) que deriven en un aumento de la mortalidad femenina. Habitualmente el término no es realmente entendido y se utiliza de manera restringida como la feminización del homicidio.

En ese orden de ideas se adicionan a la redacción del inciso primero las expresiones “*el feminicidio en todas sus formas, incluyendo*” y “*siendo también violencia cualquier perjuicio*”, que buscan, además de la inclusión de la figura propiamente dicha, la adecuación de la redacción a esta nueva estructura semántica.

Acción Institucional

Las acciones concretas del Estado colombiano frente a una política diferencial y de género se pueden contraer a:

- 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, así como a otros compromisos de orden internacional, y como respuesta a solicitudes del movimiento social de mujeres de Colombia.

- En julio de 1995 mediante la Ley 188, se crea la Dirección Nacional para la Equidad de las Mujeres.

- En julio de 1996 se sanciona la Ley 294 de 1996, “por la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar”.

- En diferentes Ministerios y entidades descentralizadas se crean instancias encargadas de promover la aplicación de las políticas dirigidas a las mujeres, muchas de las cuales no funcionan en la actualidad.

- En junio de 1999, el Decreto número 1182 establece la transformación de la Dirección Nacional para la Equidad de las Mujeres en Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer - CPEM.

- Mediante el Decreto número 519 de 2003 se establece que la Consejería Presidencial tiene como funciones, entre otras, la de impulsar la incorporación de la perspectiva de género en la formulación y gestión de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo por parte de todas las entidades públicas, sectoriales y territoriales, así como formular, diseñar y ejecutar programas y proyectos específicos dirigidos a mejorar la calidad de vida de las mujeres, especialmente las más pobres y desprotegidas, en orden a lograr un mejor acceso a las oportunidades, recursos y beneficios del desarrollo económico y social.

- Mediante la Ley 1009 de 2006 se creó con carácter permanente el Observatorio de Asuntos de Género (OAG), a cargo del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República a través de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, como mecanismo de seguimiento, el cual tiene entre otras funciones, investigar, documentar, sistematizar, analizar, visibilizar, desde la perspectiva de género, la situación de las mujeres cuando se compara con la de los hombres, hacer el seguimiento a la aplicación de normas nacionales e internacionales vigentes, a fin de formular recomendaciones que contribuyan a eliminar las discriminaciones y la violencia contra las mujeres y a superar la falta de equidad de género en Colombia.

- En diciembre de 2008 mediante la Ley 1257, “por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres (...)”, se determinan los principios que guían las acciones para garantizar a todas las mujeres una vida libre de violencia tanto en el ámbito público como en el privado, el ejercicio de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico interno e internacional, el acceso a los procedimientos administrativos y judiciales para su protección y atención y la adopción de las políticas públicas necesarias para su realización.

Esta norma en el artículo 6° numeral 1 consagra el principio de igualdad real y efectiva, disponiendo que corresponde al Estado, diseñar, implementar y evaluar políticas públicas para lograr el acceso de las mujeres a los servicios y el cumplimiento real de sus derechos.

A su vez el numeral 6 del precitado artículo incorpora el principio de coordinación, según el cual todas

las entidades que tengan dentro de sus funciones la atención a las mujeres víctimas de violencia deberán ejercer acciones coordinadas y articuladas con el fin de brindarles una atención integral. Es decir que por expreso mandato legal es obligación del Gobierno Nacional formular, aplicar y actualizar estrategias, planes y programas nacionales integrales para la prevención y la erradicación de todas las formas de violencia contra la mujer.

Adicionalmente, esta norma en el artículo 35 ordena a la Consejería para la Equidad de la Mujer en coordinación con la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, la creación de un comité de seguimiento a la implementación y cumplimiento de la ley, el cual deberá contar con la participación de organizaciones de mujeres.

- En enero de 2010, en cumplimiento de responsabilidades y obligaciones internacionales y nacionales con fuerza vinculante para el Estado colombiano se dispuso, a través del Decreto Presidencial número 164, la creación de la Comisión Intersectorial denominada “*Mesa Interinstitucional para Erradicar la Violencia contra las Mujeres*”, asignándole un carácter especializado del más alto nivel gubernamental, y cuyo objeto se definió como el de “*Aunar esfuerzos para la articulación, coordinación, y cooperación entre entidades, a fin de lograr la atención integral, diferenciada, accesible, y de calidad a las mujeres víctimas de la violencia*”.

- Finalmente, en septiembre de 2010 es ratificada por el Presidente de la República, mediante el Decreto número 3445, la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (ACPEM).

Escenario normativo

– Supranacional

Frente a la aplicación y exigibilidad del ordenamiento internacional tenemos que en virtud del artículo 93 de la Constitución Política “*Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los Derechos Humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia*”.

Esta disposición ha permitido estructurar la teoría del bloque de constitucionalidad, que integra la Constitución con todos los tratados, dándole a estos últimos igual categoría y exigibilidad que los preceptos constitucionales.

Colombia como Estado ha adquirido una serie de compromisos internacionales para promover el adelanto de las mujeres, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y la erradicación de la Violencia contra las Mujeres en el marco del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos y en los Sistemas Regionales de Derechos Humanos; en este sentido son compromisos puntuales los adquiridos en desarrollo de la Agenda Internacional para el adelanto de la Mujer, en especial la Resolución número 2322 de la Asamblea General de la OEA, aprobada en el año 2007 durante el trigésimo séptimo período ordinario de sesiones en la ciudad de Panamá, mediante la cual se proclamó el Año 2010 como el Año Interamericano de las Mujeres, lo mismo que todos aquellos derivados

de los instrumentos internacionales de los que el Estado colombiano hace parte.

También hacen parte del Bloque de Constitucionalidad una serie de normas que constituyen Derecho Internacional Consuetudinario, que si bien es cierto no tienen la naturaleza de un tratado y su valor jurídico es variable, son fruto de un amplio consenso de la comunidad internacional y son aplicables sistemáticamente por los Estados, tal como lo ha hecho Colombia a través de su vinculación en el marco de la Ley 1257 de 2008. Entre dichas normas se destacan:

– Declaración y Programa de Acción de Viena - Viena 1993.

– Declaración y Plataforma de Acción de Beijing - China 1995.

– Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo y Programa de Acción - El Cairo 1993.

– Legislación en Latinoamérica

El escenario regional registra significativos avances en la legislación sobre violencia contra las mujeres:

Disposiciones constitucionales relacionadas con el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia:

– Brasil: El Estado se compromete a crear mecanismos para cohibir la violencia en el ámbito de las relaciones familiares (artículo 226, 1988).

– Colombia: Se reconoce que la violencia producida al interior de la familia es destructiva de su armonía y su unidad y por lo tanto es sancionable conforme a la ley (artículo 42, 1991).

– Ecuador: Existen varias disposiciones relevantes para garantizar el derecho de las víctimas en materia de violencia (artículo 42, 1998).

– Paraguay: La Constitución establece que el Estado promoverá políticas que tengan por objeto evitar la violencia en el ámbito familiar y otras causas que atenten contra su solidaridad (artículo 60, 1992).

– Perú: Se reconoce el derecho a no ser víctima de violencia moral, psicológica o física (1993).

Normas de carácter nacional sobre igualdad de oportunidades para las mujeres:

– Argentina: Decreto supremo que declara la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

– Costa Rica: Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer.

– Guatemala: Ley Marco de Dignificación y Protección Integral de la Mujer.

– Venezuela: Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer.

Leyes contra la violencia en el núcleo familiar:

– Costa Rica: 1996 Ley contra la Violencia Doméstica.

– El Salvador: 1996 Ley contra la Violencia Intrafamiliar.

– Guatemala: 1996 Ley para prevenir, erradicar y sancionar la Violencia Intrafamiliar.

– Honduras: 1997 Ley contra la violencia doméstica.

– Nicaragua: 1996 Ley 230 para la Prevención y Sanción de la Violencia Intrafamiliar.

– Panamá: 1995 No existe ley específica. Ley que tipifica delitos de VIF y maltrato a menores.

– Argentina: 1994 Protección contra la Violencia Familiar.

– México: 1996 Ley de asistencia y prevención de la violencia familiar para el Distrito Federal y otros 22 estados.

– Bolivia: 1995 Contra la violencia en la familia o Doméstica.

– Brasil: 1996 Ley para Prevenir, Remediar y Sancionar la Violencia Intrafamiliar.

– Chile: 1994 Ley de Violencia Intrafamiliar.

– Ecuador: 1995 Ley contra la Violencia a la Mujer y a la Familia.

– Perú: 1997 Política del Estado y la Sociedad contra la Violencia Familiar.

– Venezuela: 1998 Sobre Violencia contra la Mujer y la Familia.

– Paraguay: 2000 Ley contra la Violencia Doméstica.

– Uruguay: 2002 Ley de Prevención, Detección Temprana, Atención y Erradicación de la Violencia Doméstica.

– Rep. Dominicana: 1997 Ley contra la Violencia Intrafamiliar.

De acuerdo a la denominación de las normas resulta que estas en su mayoría se refieren a violencia doméstica, violencia familiar o violencia intrafamiliar. Sin embargo, según valoraciones al contenido de las legislaciones¹⁰ se ha concluido “*que, en la mayor parte de ellas, más que proteger la seguridad e integridad personal de los integrantes del grupo familiar, el bien jurídico protegido es la familia como institución*”.

La misma valoración señala que a pesar de lo reciente de estas legislaciones, su aplicación ya ha demostrado las deficiencias y carencias de varias de ellas. Las organizaciones de mujeres y las redes nacionales han jugado un papel fundamental en este sentido, a través del seguimiento que han hecho de estas legislaciones, la generación de propuestas de modificación y la negociación que han llevado a cabo para incidir en la generación de estos cambios¹¹. En dicho contexto la más reciente legislación identificada se concentra en:

– Costa Rica: 2007 Ley de Penalización de Violencia contra las Mujeres.

– Guatemala: 2008 Ley contra el Femicidio y otras formas de violencia contra la mujer.

– Argentina: 2009 Ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales.

– México: 2007 Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

– Brasil: 2006 Ley 11340 (Ley María Da Penha).

– República Bolivariana de Venezuela: 2007 Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una vida libre de Violencia.

– Colombia: 2008 Ley 1257 Violencia contra las Mujeres (modif. Ley 294 de 1996).

¹⁰ Informe sobre Violencia contra las Mujeres en América Latina y el Caribe 1990-2000. Balance de una Década.

¹¹ Ídem.

En todas las nuevas leyes, se elimina del nombre el término violencia intrafamiliar y se habla de violencia contra las mujeres o femicidio. Y para el caso de la Ley 1257 de 2008 el presente proyecto incluye la modificación pertinente en ese sentido¹².

En ellas también se establecen definiciones de violencia contra las mujeres (físicas, sexuales, psicológica/emocional y patrimoniales o económicas). En el caso por ejemplo de Brasil, también se habla de violencia moral y, en el caso de Argentina, simbólica y de formas concretas en que se manifiesta como doméstica, institucional, laboral, contra la libertad reproductiva y mediática. En el caso de Guatemala, se trata de una ley de femicidio. En Costa Rica, el femicidio y en México se aborda la violencia feminicida.

Respecto a la diversidad, en la legislación de Brasil, se plantea que se aplica de igual forma independientemente de la orientación sexual de la víctima. Se amplía (a excepción de Colombia, donde la unidad doméstica sigue siendo central) a otro tipo de relaciones entre víctima y agresor: (modelos de familia, relaciones de pareja, dentro y fuera del hogar, entre convivientes y ex convivientes o relaciones de noviazgo...).

Un significativo avance se materializa con el reconocimiento sobre la importancia de la atención integral, tal como sucede en Guatemala en ese sentido. La Ley del Femicidio busca que exista una asistencia integral, la mujer que es víctima de violencia, así como sus hijos e hijas, tiene derecho a servicios sociales de atención, de emergencia, de apoyo, de refugio, así como de recuperación (atención médica y psicológica, apoyo social, seguimiento legal de las reclamaciones de los derechos de la mujer, apoyo a la formación e inserción laboral, asistencia de un intérprete cuando este sea necesario) y menciona la obligación del Estado de asegurar los recursos para hacerlo posible.

Estas normas recientes coinciden en incrementar las medidas de protección, encontrándose la expulsión del domicilio, la prohibición a la tenencia de armas, órdenes de protección o alejamiento.

En el caso de la legislación argentina se da potestad al juez de informar en su lugar de trabajo de que se trata de una persona violenta y obligarla a asistir a programas de reflexión o terapéuticos. En Costa Rica, el incumplimiento puede ser denunciado por cualquier persona (no solo el juez).

Se resalta que es común denominador en esta nueva legislación la eliminación de la controvertida (y en nuestro medio inoperante) práctica de mediación o conciliación que existía todavía en muchas legislaciones. Desafortunadamente aún persiste en la legislación colombiana.

También se establecen sanciones más duras y se ha eliminado o prohibido la aplicación de la exculpación o atenuantes para el delito, por ejemplo en Brasil se han eliminado las multas o penas pecuniarias. En Guatemala se plantea que “no podrán invocarse costumbres o tradiciones culturales o religiosas como causa de justificación o de exculpación para perpetrar, infligir, consentir, promover, instigar o tolerar la VCM”¹³. La ley María de Penha, de Brasil, establece agravantes: la pena es más dura si la violencia se comete contra una mujer con necesidades especiales.

Se establece claramente la responsabilidad del Estado por la acción u omisión en la que incurran los funcionarios públicos que obstaculicen, retarden o nieguen los procesos, sanciones, etc. En el caso de México, se plantea como obligación del Estado resarcir el daño conforme a los parámetros establecidos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y considerar como reparación la justicia pronta, expedita e imparcial, la rehabilitación (prestación de servicios jurídicos, médicos, psicológicos) y la satisfacción (medidas que buscan la reparación: aceptación del Estado de su responsabilidad, investigación y sanción de las autoridades negligentes, publicidad de los hechos...).

Esta valoración regional también identifica como principales deficiencias y vacíos legales:

– La dificultad en la aplicación de la ley (No basta con que exista una legislación apropiada, sino que es necesario que esta se aplique adecuadamente).

– La violencia en contra de las mujeres sigue siendo una práctica extendida y aceptada culturalmente (frente a lo cual las normas aparecen como una medida regulatoria, pero que no aseguran por sí solas el cambio cultural que es necesario para erradicarla), y

– Finalmente, aunque el tema es tratado y recogido por las legislaciones de diferentes países como evidente muestra de su preocupación, y de haber realizado cambios importantes y creación de nuevas normas que recogen el tema, aún no se le da un tratamiento adecuado al fenómeno de la violencia intrafamiliar pues cuentan con vacíos legales y dificultades en la aplicación de las mismas.

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 052 de 2012 Cámara, por medio de la cual se articula en los niveles nacional y territorial el Sistema Integral de Apoyo a la Mujer y a la Menor en Situación de Maltrato y se dictan otras disposiciones, acumulado con el Proyecto de ley número 003 de 2012 Cámara, por medio de la cual se crea la Unidad de Vigilancia contra el Maltrato a la Mujer. Con las modificaciones consignadas.


ADRIANA FRANCO CASTAÑO
Ponente Coordinadora

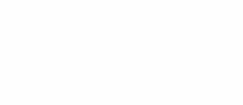

ROSMERY MARTÍNEZ ROSALES
Ponente


JAIME BUENAHORA FEBRES
Ponente


PEDRITO TOMAS PEREIRA
Ponente


JUAN CARLOS SALAZAR URIBE
Ponente


HERNANDO ALFONSO PRADA GIL
Ponente


CARLOS GERMAN NAVAS TALERO
Ponente


JOSÉ RODOLFO PÉREZ SUÁREZ
Ponente

¹² Artículo 11 del proyecto.

¹³ Violencia contra la mujer.

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 052 DE 2012
CÁMARA**

por medio de la cual se articula en los niveles nacional y territorial el Sistema Integral de Apoyo a la Mujer y a la Menor en Situación de Maltrato y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Disposiciones generales

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto identificar, consolidar y unificar de manera eficiente en los niveles nacional y territorial las entidades y medidas legales y administrativas existentes contra cualquier forma de violencia de género a través de la articulación del Sistema Integral de Apoyo a la Mujer y a la Menor en Situación de Maltrato, de forma tal que este se constituya en el mecanismo rector oficial y permanente para la prevención y protección contra el abuso de que son o llegaren a ser víctimas las mujeres de cualquier edad y condición.

Artículo 2°. *Marco normativo.* La implementación, funcionamiento, evaluación y mejoramiento del Sistema Integral de Apoyo a la Mujer y a la Menor en Situación de Maltrato estarán regidos, aunque no exclusivamente, por la presente ley, por las Leyes 1257 de 2008, 1142 de 2007, 1009 de 2006, 599 de 2000, 294 de 1996, y por los Decretos Presidenciales números 164 y 3445 de 2010 y por aquellas normas que las modifiquen, complementen o deroguen.

Son principios rectores de operación del Sistema los señalados en el artículo 6° de la Ley 1257 de 2008. La definición de violencia y el concepto de daño contra la mujer, los criterios de interpretación y las garantías mínimas aplicables a mujeres y niñas son los establecidos en el Capítulo I de la misma norma y en aquellas que la adicionen, modifiquen o deroguen.

Artículo 3°. *Política Pública.* Las autoridades nacionales, departamentales, distritales y municipales serán responsables en sus respectivas jurisdicciones y dentro de sus competencias constitucionales y legales de la implementación de una política pública permanente y coordinada para el Apoyo a la Mujer y a la Menor en Situación de Maltrato que contendrá como mínimo los parámetros que en la materia determine el Sistema Integral de Apoyo a la Mujer y a la Menor en Situación de Maltrato.

Sobre la unidad de vigilancia

Artículo 4°. *Unidad de vigilancia contra el maltrato a la mujer.* Se crea la Unidad de Vigilancia contra el Maltrato a la Mujer, la cual dependerá de la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer, y tendrá como objetivo vigilar el cumplimiento y su aplicación de las normas que rigen sobre violencia contra la mujer y, especialmente, los entes que intervienen en el protocolo de atención a las mujeres violentadas garantizando que dichos procesos sean acelerados y realizados efectivamente.

Artículo 5°. *Integrantes.* La Unidad de Vigilancia contra el Maltrato a la Mujer estará conformada por diez (10) representantes (personas) de las diferentes autoridades que intervienen dentro del proceso de atención, así:

– Un representante de la ACPEM (Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer).

– Un representante de ACEMI (Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral).

– Un representante de la Fuerza Pública.

– Un representante del Ministerio de Salud.

– Un representante del ICBF.

– Un representante de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

– Un representante de la Fiscalía.

– Dos representantes de los gobiernos departamentales, escogidos entre las diferentes Secretarías de Equidad de Género o su similar.

Parágrafo 1°. Los participantes de la Unidad serán funcionarios en comisión de servicio, por lo tanto, no se requerirá de la creación de nuevos cargos.

Artículo 6°. *Funciones.* La Unidad de Vigilancia contra el Maltrato a la Mujer tendrá las siguientes funciones:

a) Supervisar el debido cumplimiento de la Ley 248 de 1995, Ley 294 de 1996, Ley 882 de 2004, Ley 1257 de 2008, Ley 1542 de 2012 y demás normas concordantes y relacionadas con el maltrato a la mujer;

b) Vigilar la “Mesa Interinstitucional para Erradicar la Violencia contra las Mujeres”, dirigida por la ACPEM (Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer);

c) Vigilar el Observatorio de Asuntos de Género (OAG), dirigida por la ACPEM (Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer);

d) Vigilar las acciones del comité de seguimiento al cumplimiento de la Ley 1257 de 2008;

e) Coordinar a nivel departamental por intermedio de las Secretarías de Equidad de Género o su similar, la creación de grupos municipales o subregionales que velen por el cumplimiento;

f) Vigilar las unidades de control que dispone la ACPEM (Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer), y el cumplimiento de la Ley 1257 de 2008, de la Ley 1542 de 2012 y demás normas relacionadas con el maltrato de la mujer;

g) Vigilar las políticas públicas dictadas por el Gobierno Nacional;

h) Vigilar sistemática y permanentemente a las diversas entidades del Estado y a aquellos particulares que participan en el protocolo de atención a las mujeres violentadas;

i) Imponer multas o sanciones a las entidades u organismos que incumplan la normatividad interna vigente sobre violencia contra la mujer;

j) Promover la formación y capacitación de funcionarios de las entidades responsables o encargados de la atención y conocimiento de los casos de feminicidio, violencia, maltrato o abuso contra las niñas y mujeres, sobre los Derechos Humanos de estas;

k) Brindar, por intermedio de las Secretarías de Equidad de Género o su similar departamentales o municipales, información a las víctimas sobre las instituciones públicas o privadas encargadas de su atención;

l) Recibir reportes estadísticos departamentales y municipales sobre denuncias recibidas, casos atendidos y medidas de protección adoptadas;

m) Recomendar a cada una de las Secretarías de Equidad de Género o similar, a nivel departamental

o municipal políticas o medidas según el reporte estadístico;

n) Delegar visitas departamentales o municipales por intermedio de las Secretarías de Equidad de Género o similar a los municipios que consideren pertinentes.

Artículo 7°. *Acciones*. Con el objetivo de llegar a cada municipio la unidad conformará grupos regionales que realizarán auditorías a las Entidades de Atención a la Mujer Violentada de acuerdo a lo arrojado por el Sistema de Información por la Dignidad de la Mujer, la cual analizará el protocolo de atención, sus recursos físicos, de personal y financieros que cuenta cada Entidad para hacer cumplir la legislatura vigente en contra de las mujeres maltratadas.

Artículo 8°. *Reunión de la Unidad*. La Unidad deberá reunirse cada mes con el fin de evaluar los resultados obtenidos por los grupos regionales, y los datos recopilados por el Sistema de Información por la Dignidad de la Mujer con el fin de establecer el plan de trabajo y/o acciones con cada Entidad. Además, se presentarán los informes de gestión realizados por la ACPEM (Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer), por medio de la “Mesa Interinstitucional para Erradicar la Violencia contra las Mujeres”, el Observatorio de Asuntos de Género (OAG) y el comité de seguimiento a la Ley 1257 de 2008.

Del Sistema Integral de Apoyo a la Mujer y a la Menor en Situación de Maltrato

Artículo 9°. *Sistema Integral de Apoyo a la Mujer y a la Menor en Situación de Maltrato*. Es el esquema oficial articulado que integra a las siguientes instancias, instituciones y funcionarios en los niveles nacional y territorial, y tiene como propósito la prevención y protección real y efectiva de las mujeres de cualquier edad y condición contra el feminicidio, la violencia, daño, abuso o maltrato de que son o llegaren a ser víctimas:

1. La Comisión Intersectorial denominada “Mesa Interinstitucional para Erradicar la Violencia contra las Mujeres” creada por el Decreto número 164 de 2010, que coordinará el funcionamiento del Sistema.

2. Las autoridades que integran el Comité de Seguimiento creado en virtud del artículo 35 de la Ley 1257 de 2008.

3. El (la) Fiscal General de la Nación o su delegado (a).

4. El Director(a) del Instituto Colombiano de Medicina Legal y Ciencias Forenses o su delegado(a), entidad adscrita a la Fiscalía General de la Nación.

5. Los Gobernadores.

6. Los Alcaldes Distritales y Municipales.

Sin perjuicio de los deberes y obligaciones señalados en la presente ley el propósito del Sistema se cumplirá además por parte de cada instancia, entidad y funcionario a través de la ejecución de las responsabilidades y funciones a ellos asignadas en la normatividad a que hace referencia el artículo 2°.

Artículo 10. *Registro Unificado de Casos de Violencia contra la Mujer*. Es la base de datos nacional que recoge todos los reportes actualizados de casos de feminicidio, abuso, maltrato o violencia en cualquiera de sus manifestaciones contra niñas y mujeres, así como de las medidas de apoyo y protección brindadas en cada evento, que entregarán permanentemente las

instancias, instituciones y funcionarios en los niveles nacional y territorial que conforman el Sistema Integral de Apoyo a la Mujer y a la Menor en Situación de Maltrato y cuyo propósito principal es permitir al Estado cumplir de manera pronta y eficaz con las disposiciones internacionales e internas aplicables en la materia a través de la adopción de políticas públicas, expedición de legislación, diseño de planes y programas de acción y cumplimiento de las garantías constitucionales.

Son objetivos del Registro Unificado de Casos de Violencia contra la Mujer los siguientes:

a) Identificar situaciones que requieren medidas gubernamentales de urgente aplicación hacia las mujeres y niñas en situación de violencia, incluyendo las alertas de género;

b) Generar un registro de datos sobre las órdenes de protección y las personas sujetas a ellas en calidad de agresores o víctimas, para impulsar las acciones de política criminal que correspondan, lo mismo que para garantizar el intercambio de información suficiente y oportuna entre las autoridades e instancias responsables de su ejecución y seguimiento;

c) Permitir una asignación de recursos suficiente y permanente para que el Estado actúe con la debida eficiencia y eficacia en garantizar la integridad y protección de las mujeres y niñas afectadas o en riesgo por cualquier forma de abuso, maltrato o violencia;

d) Sustentar la creación y el fortalecimiento de servicios, especializados para atender y proteger a las mujeres y niñas afectadas o en riesgo por cualquier forma de abuso, maltrato o violencia;

e) Sustentar la creación y consolidación de redes interinstitucionales y comunitarias para el impulso de políticas locales y sectoriales para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres y niñas.

Parágrafo 1°. La operación y actualización del Registro Unificado de Casos de Violencia contra la Mujer estará a cargo del Observatorio de Asuntos de Género (OAG) del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Parágrafo 2°. Sin perjuicio de su obligación primordial de participar en la estructuración, aplicación y seguimiento de la política pública de Apoyo a la Mujer y a la Menor en Situación de Maltrato, las instancias y entidades que conforman el Sistema concurrirán, bajo la coordinación de la Mesa Interinstitucional para Erradicar la Violencia contra las Mujeres y dentro de la órbita de sus competencias constitucionales y legales, en la implementación, puesta en marcha y alimentación permanente del Registro Unificado de Casos de Violencia contra la Mujer, dentro del año siguiente a la expedición de la presente ley.

Parágrafo 3°. Lo dispuesto en este artículo debe entenderse sin perjuicio de las disposiciones vigentes sobre aporte de información relativa a violencia de género y violencia contra la mujer, particularmente las señaladas en la Ley 1257 de 2008, artículo 9° Núm. 9, y en el Decreto Presidencial número 164 de 2010, artículo 3° literal k).

Artículo 11. *Nivel territorial*. La articulación del nivel territorial en el Sistema Integral de Apoyo a la Mujer y a la Menor en Situación de Maltrato procederá respecto de los departamentos, distritos y municipios.

En cada departamento y distrito deberá existir un Centro de Atención Integral de Apoyo a la Mujer y a la Menor en Situación de Maltrato, responsable de la coordinación en la aplicación de las disposiciones contenidas en la presente ley, el cual deberá atender y hacer seguimiento permanente a los programas derivados de la misma en cada municipio o localidad, según la división administrativa y territorial correspondiente.

Son funciones de los Centros Regionales de Atención Integral de Apoyo a la Mujer y a la Menor en Situación de Maltrato:

a) Implementar esquemas de atención, apoyo y protección inmediata, suficiente y permanente para las mujeres y sus núcleos familiares víctimas de feminicidio, violencia o cualquier forma de abuso o maltrato, de acuerdo con la legislación vigente y con los lineamientos y programas que diseñe el Sistema Integral de Apoyo a la Mujer y a la Menor en Situación de Maltrato;

b) Incluir en sus esquemas de prevención y protección, y velar porque las autoridades señaladas en esta ley apliquen en el nivel territorial, todas las medidas de sensibilización y prevención, educativas, laborales, de salud, de protección, de atención y de estabilización señaladas en los artículos 9°, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de la Ley 1257 de 2008 y de aquellas que la modifiquen, complementen o deroguen;

c) Como miembros del Sistema Integral de Apoyo a la Mujer y a la Menor en Situación de Maltrato crear el registro estadístico de todos los casos de feminicidio, violencia o cualquier forma de abuso o maltrato contra las niñas y las mujeres en su jurisdicción, así como de las medidas de apoyo y protección brindadas en cada evento respetando la confidencialidad de los expedientes generados y realizar los reportes periódicos actualizados con destino al Registro Unificado de Casos de Violencia contra la Mujer de que trata el artículo 5° de la presente ley;

d) Participar a través del funcionario o dependencia designada para su funcionamiento y coordinación en la adopción y consolidación del Sistema en el nivel territorial a través de aportes concretos para el desarrollo de la política pública regional, involucrando a las autoridades locales de salud, educación, judiciales, de policía y fiscalía a través de difusión y capacitación sobre los objetivos, deberes y alcances del mismo;

e) Estructurar bajo los lineamientos del Sistema Integral de Apoyo a la Mujer y a la Menor en Situación de Maltrato y en coordinación con las autoridades locales competentes los programas de reeducación integral para los agresores, programas educativos sobre la igualdad y la equidad entre los géneros, programas de información masiva sobre el fenómeno del feminicidio y la violencia contra mujeres y niñas;

f) Promover en coordinación con las demás autoridades locales y bajo los lineamientos del Sistema Integral de Apoyo a la Mujer y a la Menor en Situación de Maltrato acciones y programas específicos de actualización, capacitación y sensibilización dirigidos a las autoridades responsables de la administración de justicia, autoridades de policía y demás funcionarios encargados de las medidas de prevención, atención, sanción y eliminación de la violencia contra las mujeres;

g) Propiciar, bajo los lineamientos del Sistema Integral de Apoyo a la Mujer y a la Menor en Situación de Maltrato, la aplicación de protocolos de recolección

de información focalizada en los casos de feminicidio, violencia y abuso contra niñas y mujeres en su jurisdicción, por parte de las Secretarías de Salud, que incluyan por lo menos los siguientes elementos:

– Número de víctimas atendidas en los centros y servicios hospitalarios por estas causas.

– Situaciones de violencia detectadas que tengan como objeto a las niñas mujeres.

– El tipo de violencia por la cual se atendió a la víctima.

– Los efectos causados por el evento de violencia, y

– Los recursos erogados en la atención de las víctimas;

h) Gestionar los convenios de apoyo y cooperación con autoridades y organismos y entidades de derecho público o privado para garantizar el apoyo, prevención y protección oportuna y eficaz de las víctimas de feminicidio y violencia contra mujeres y niñas;

i) En el nivel regional o local promover, apoyar e impulsar la investigación y la elaboración de diagnósticos estadísticos sobre las causas, la frecuencia y las consecuencias del feminicidio y la violencia contra las mujeres y niñas, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas desarrolladas para prevenir, atender, sancionar y erradicar todo tipo de violencia;

j) Promover la cultura de denuncia de los casos de feminicidio, violencia, maltrato o abuso contra las niñas y mujeres;

k) Servir de enlace interinstitucional en lo local y regional en el intercambio de información relativa a estadísticas, patrones de ocurrencia, situaciones de alerta o variables sociales que involucren de manera actual o potencial riesgos para las mujeres y niñas de su comunidad;

l) Monitorear el uso de los medios de comunicación a fin de prevenir que informaciones, patrones o campañas comerciales contribuyan o favorezcan cualquier forma de discriminación o maltrato contra las niñas y mujeres, a fin de propiciar la erradicación de tales eventos, y

m) Las demás que se consideren necesarias para el cumplimiento de los objetivos generales del Sistema.

Parágrafo 1°. Los esquemas de atención, apoyo y protección señalados en el literal a) de este artículo deben contemplar atención médica básica urgente y estabilización, asistencia psicológica y legal inmediata y acompañamiento en escenarios administrativos o judiciales, y la adopción de las medidas mínimas de protección y seguridad física urgente que demande el caso. En ningún evento podrá diferirse o dilatarse injustificadamente la atención y protección de la niña, mujer o miembro de núcleo familiar amenazado o afectado que acuda a solicitar el apoyo y protección del Centro Regional.

Parágrafo 2°. En cumplimiento de las actividades señaladas en el literal b) de este artículo es deber de obligatorio cumplimiento por parte de los funcionarios destinados a la atención del Centro Regional, reportar las omisiones, dilaciones u obstrucción de las autoridades judiciales, forenses o de policía en la atención de los casos puestos bajo su conocimiento o aquellos asignados en cumplimiento de la presente ley.

Parágrafo 3°. En aquellos distritos o municipios en que existan Centros de Convivencia o Casas de Justicia se adoptarán por parte de las autoridades territoriales

las medidas correspondientes, bajo la supervisión del Ministerio del Interior y de Justicia o quien haga sus veces, para implementar en dichas dependencias los Centros de Atención de que trata el presente artículo.

Responsabilidad Institucional

Artículo 12. En el marco de operación del Sistema Integral de Apoyo a la Mujer y a la Menor en Situación de Maltrato corresponde a la Policía Nacional:

a) Promover la formación y especialización de todos los funcionarios de la entidad responsables o encargados de la atención y conocimiento de los casos de feminicidio, violencia, maltrato o abuso contra las niñas y mujeres, sobre los derechos humanos de estas;

b) Proporcionar a través de los funcionarios responsables o encargados de la atención y conocimiento de los casos de feminicidio, violencia, maltrato o abuso contra las niñas y mujeres orientación y asesoría a las víctimas para su eficaz atención y protección;

c) Brindar a las víctimas o al agresor, según corresponda, la información integral sobre las instituciones públicas o privadas encargadas de su atención;

d) Proporcionar a las instancias encargadas dentro del Sistema la información estadística y la demás que se requiera relativa a los asuntos de su conocimiento y competencia sobre víctimas atendidas por casos de feminicidio, violencia, maltrato o abuso contra las niñas y mujeres, lo mismo que sobre agresores, patrones de ocurrencia y otras variables de incidencia en materia criminológica o penal que sean de su conocimiento;

e) Brindar en concordancia con lo dispuesto en el párrafo 1° del artículo 6° de esta ley, dentro de la órbita de sus competencias constitucionales y legales y atendiendo los lineamientos que en la materia establece el Sistema Integral de Apoyo a la Mujer y a la Menor en Situación de Maltrato, la protección urgente y necesaria que se requiera para salvaguardar la integridad física de las mujeres y niñas que denuncien cualquier tipo de violencia, maltrato o abuso cometido en su contra;

f) Participar en el diseño de los lineamientos de la política integral para la prevención del feminicidio, violencia, abuso o cualquier forma de maltrato contra las mujeres y niñas, en el marco del Sistema Integral de que trata la presente ley;

g) Las demás que surjan de la aplicación de esta ley o de las normas que la complementen, modifiquen, o deroguen.

Artículo 13. En el marco de operación del Sistema Integral de Apoyo a la Mujer y a la Menor en Situación de Maltrato corresponde a la Fiscalía General de la Nación:

a) Promover la formación y especialización de todos los funcionarios de la entidad responsables o encargados de la atención y conocimiento de los casos de feminicidio, violencia, maltrato o abuso contra las niñas y mujeres sobre los derechos humanos de estas;

b) Proporcionar a través de los funcionarios responsables o encargados de la atención y conocimiento de los casos de feminicidio, violencia, maltrato o abuso contra las niñas y mujeres orientación y asesoría a las víctimas para su eficaz atención y protección;

c) Brindar a las víctimas o al agresor, según corresponda, la información integral sobre las instituciones públicas o privadas encargadas de su atención;

d) Proporcionar a las instancias encargadas dentro del Sistema la información estadística y la demás que

se requiera relativa a los asuntos de su conocimiento y competencia sobre víctimas atendidas por casos de feminicidio, violencia, maltrato o abuso contra las niñas y mujeres, lo mismo que sobre agresores, patrones de ocurrencia y otras variables de incidencia en materia criminológica o penal que sean de su conocimiento;

e) Brindar en concordancia con lo dispuesto en el párrafo 1° del artículo 6° de esta ley, dentro de la órbita de sus competencias constitucionales y legales y atendiendo los lineamientos que en la materia establece el Sistema Integral de Apoyo a la Mujer y a la Menor en Situación de Maltrato, la protección urgente y necesaria que se requiera para salvaguardar la integridad física de las mujeres y niñas que denuncien cualquier tipo de violencia, maltrato o abuso cometido en su contra;

f) Participar en el diseño de los lineamientos de la política integral para la prevención del feminicidio, violencia, abuso o cualquier forma de maltrato contra las mujeres y niñas, en el marco del Sistema Integral de que trata la presente ley, y

g) Las demás que surjan de la aplicación de esta ley o de las normas que la complementen, modifiquen, o deroguen.

Artículo 14. En el marco de operación del Sistema Integral de Apoyo a la Mujer y a la Menor en Situación de Maltrato, el Instituto Colombiano de Medicina Legal y Ciencias Forenses deberá:

a) Apoyar a las autoridades judiciales mediante el aporte de pruebas periciales integradas y contextualizadas en la investigación de los casos relativos a feminicidio, violencia, abuso o maltrato contra niñas y mujeres;

b) Garantizar y brindar un manejo integral a las personas involucradas en casos relativos a feminicidio, violencia, abuso o maltrato contra niñas y mujeres para el restablecimiento de sus derechos en salud, protección y justicia, mediante la coordinación interinstitucional efectiva con los demás sectores estatales involucrados;

c) Establecer los procedimientos que deben cumplir los distintos organismos y personas que realicen funciones relacionadas con la emisión de pruebas periciales en la investigación de los casos relativos a feminicidio, violencia, abuso o maltrato contra niñas y mujeres;

d) Promover, actualizar y difundir los documentos y guías técnicas de la ejecución del abordaje forense integral en la investigación los casos relativos a feminicidio, violencia, abuso o maltrato contra niñas y mujeres;

e) Promover y facilitar el mejoramiento continuo de los procedimientos del proceso de abordaje forense integral en la investigación de los casos relativos a feminicidio, violencia, abuso o maltrato contra niñas y mujeres;

f) Proporcionar en todos los casos una atención que respete la dignidad de las personas afectadas en el proceso de investigación de casos relativos a feminicidio, violencia, abuso o maltrato contra niñas y mujeres;

g) Las demás que se consideren necesarias para el cumplimiento de los objetivos generales del Sistema.

Mecanismos de seguimiento y control

Artículo 15. *Informes.* Dentro del año siguiente a la expedición de esta ley y con periodicidad anual, los organismos y autoridades que conforman el Sistema

Integral de Apoyo a la Mujer y a la Menor en Situación de Maltrato presentarán ante la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso de la República informe sobre:

1. El estado de los compromisos y obligaciones señaladas en esta ley a cargo de cada entidad.
2. Centros de Atención Integral de Apoyo a la Mujer y a la Menor en Situación de Maltrato puestos en funcionamiento en departamentos, distritos y municipios.
3. Reportes estadísticos sobre denuncias recibidas, casos atendidos y medidas de protección adoptadas.
4. Acciones judiciales y prejudiciales adelantadas con fundamento en tales denuncias.
5. Medidas disciplinarias, fiscales y penales impuestas o en ejecución contra servidores públicos por omisión en el cumplimiento de lo dispuesto en la normatividad vigente sobre sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres.
6. Medidas disciplinarias, fiscales y penales impuestas o en ejecución contra servidores públicos por la comisión de actos o delitos de abuso, maltrato o violencia contra las mujeres y las niñas.

7. La Mesa Interinstitucional para Erradicar la Violencia contra las Mujeres incluirá en su informe la evaluación sobre eficacia o deficiencias en la aplicación de la normatividad vigente relativa a prevención y protección contra todas las formas de abuso, maltrato y violencia contra las mujeres y las recomendaciones y propuestas de modificación y adecuación normativa que se consideren pertinentes.

Parágrafo 1°. El informe anual a cargo de la Mesa Interinstitucional para Erradicar la Violencia contra las Mujeres subsumirá las obligaciones que en la materia establecen el Decreto número 164 de 2010 (artículo 3°) y la Ley 1257 de 2008 (artículo 35).

Parágrafo 2°. Dentro del informe anual a cargo de la Mesa Interinstitucional para Erradicar la Violencia contra las Mujeres, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer incluirá los logros y avances del Programa Integral contra la Violencia Basada en Género y el Plan Estratégico para la Defensa de los Derechos de la Mujer ante la Justicia en Colombia.

Artículo 16. *Responsabilidad.* El incumplimiento de los deberes y obligaciones que recaen en las instancias, entidades y funcionarios señalados en esta ley y en aquellas invocadas en el artículo 2° será considerado causal de mala conducta y sancionado disciplinariamente sin perjuicio de las acciones de orden fiscal o penal que surjan del mismo.

Disposiciones varias

Artículo 17. Modifíquese el inciso 1° del artículo 2° de la Ley 1257 de 2008, el cual quedará así:

“Artículo 2°. *Definición de violencia contra la mujer.* Por violencia contra la mujer se entiende el feminicidio en todas sus formas, incluyendo cualquier acción u omisión que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, siendo también violencia cualquier perjuicio económico o patrimonial por su condición de mujer; así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, bien sea que se presente en el ámbito público o en el privado”.

Artículo 18. *Recursos.* Todas las entidades e instituciones integrantes del Sistema deberán incluir en sus respectivos planes anuales las acciones necesarias

para dar cumplimiento a las obligaciones que les sean definidas por esta ley y las demás leyes específicas en la materia. Con este propósito deberán contemplar los recursos necesarios en sus presupuestos.

Artículo 19. *Transitorio.* Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, la Secretaría Técnica de la Mesa Interinstitucional para Erradicar la Violencia contra las Mujeres convocará a las instancias, instituciones y funcionarios en los niveles nacional y territorial que conforman el Sistema Integral de Apoyo a la Mujer y a la Menor en Situación de Maltrato para su instalación, determinación de reglamento y puesta en funcionamiento. Las autoridades territoriales señaladas en los numerales 5 y 6 del artículo 4° de la presente ley asistirán a través de los Presidentes de la Federación Colombiana de Departamentos y de la Federación Colombiana de Municipios, como sus representantes.

Artículo 20. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.



CONTENIDO

Gaceta número 622 - Miércoles, 19 de septiembre de 2012
CÁMARA DE REPRESENTANTES

	Págs.
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 135 de 2012 Cámara, por medio de la cual se adoptan medidas para mejorar la liquidez y el uso de algunos recursos del sector salud.....	1
PONENCIAS	
Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones propuestas y texto definitivo al Proyecto de Acto legislativo número 105 de 2012 Cámara, por la cual se modifican los artículos 263 y el 263A de la Constitución Política de Colombia.....	4
Informe de ponencia para primer debate de Cámara y texto propuesto al Proyecto de ley número 068 de 2012 Cámara, por medio de la cual se modifica el Código Civil en relación con los grados sucesorales, el derecho a la porción conyugal y de alimentos para el compañero permanente y se dictan otras disposiciones.....	7
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 052 de 2012 Cámara, por medio de la cual se articula en los niveles nacional y territorial el Sistema Integral de Apoyo a la Mujer y a la Menor en Situación de Maltrato y se dictan otras disposiciones; acumulado con el Proyecto de ley número 003 de 2012 Cámara, por medio de la cual se crea la Unidad de Vigilancia contra el Maltrato a la Mujer.....	10